

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LES FINANCES DE JERSEY

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le mardi 29 novembre, à 2 heures

PAR

Léon CORNILLE

Lauréat de l'École des Sciences Politiques

Président : M. ALLIX, professeur

*Suffragants : { MM. PERREAU, professeur
GERMAIN-MARTIN, professeur*

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1927

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

LES FINANCES DE JERSEY

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le mardi 29 novembre, à 2 heures

PAR

Léon CORNILLE

Lauréat de l'École des Sciences Politiques

Président : M. ALLIX, professeur

Suffragants : { MM. PERREAU, professeur
GERMAIN-MARTIN, professeur

PARIS
JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS
15, RUE RACINE, 15

1927

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



LES FINANCES DE JERSEY

INTRODUCTION

L'expédition mémorable de Guillaume le Conquérant avait permis au duc de Normandie de ceindre la couronne d'Angleterre. Lorsque, un siècle et demi plus tard, le roi Philippe-Auguste reconquit sur son vassal révolté le duché de Normandie, il négligea de réunir à la couronne de France les îles, qui le prolongeaient à l'ouest. Jersey, Guernesey, Aurigny, et les îlots voisins demeurèrent pour le roi Jean sans Terre un dernier vestige de son duché perdu. L'issue victorieuse de la guerre de Cent ans ne mit pas fin à cette anomalie, et le destin politique de l'archipel anglo-normand ne cessa d'être lié à celui de la Grande-Bretagne.

Les hasards de l'histoire ont donc maintenu sous la suzeraineté étrangère, à huit lieues des côtes de France, des îles, qui, par leur situation géographique, la race et les coutumes de leurs habitants, s'apparentaient étroitement à la Normandie. Par là même, les institutions de Jersey ont subi dans leur évolution une double influence. De multiples affinités naturelles tendaient à rapprocher Jersey de la

France, mais d'autre part la séparation politique élevait une barrière entre elles et maintenait l'île sous l'influence anglaise. L'élément français et l'élément anglais ont à la fois, et à des degrés divers, pénétré la vie locale de l'île, et c'est la combinaison de ces deux influences qui imprime aux institutions Jersyaises leur caractère particulier.

La population n'est pas de souche homogène. Les habitants de vieille origine normande forment encore le fond de la population rurale. Mais cette population autochtone s'est accrue et transformée par l'immigration. Des paysans du Cotentin et surtout du nord de la Bretagne ont émigré à Jersey et se sont fixés dans les campagnes, où ils ont perpétué l'usage séculaire de la langue française. D'autre part, le développement du port de Saint-Hélier attirait dans l'île un grand nombre de commerçants britanniques, qui répandirent dans la pratique courante des affaires l'usage de l'anglais. Dans l'ensemble, les professions libérales et les travaux agricoles sont exercés par des familles de race française, de souche très ancienne ou d'immigration plus récente ; l'activité commerciale et bancaire, et l'industrie des transports maritimes sont passées sous le contrôle anglais. La population est très élevée. L'île compte environ 60.000 âmes, dont une large moitié forme l'agglomération de Saint-Hélier ; son étendue n'excède pas 200 km². La densité moyenne atteint donc au moins 300 habitants au km².

L'importance de la population s'explique en

grande partie par la prospérité agricole de l'île, due à l'excellence du climat. Orientée au midi par la pente de son sol, baignée par le Gulf-Stream, l'île jouit en toute saison d'une température égale, qui favorise la culture intensive des primeurs. L'exportation de ces produits vers l'Angleterre alimente le trafic du port de Saint-Hélier, et stimule l'activité du commerce. D'autre part, l'aisance, qui règne dans les campagnes, élargit les facultés de consommation du marché local, et favorise — sinon l'entrée des matières premières, car l'industrie est peu développée — du moins l'importation des objets manufacturés. Les exportations de primeurs et les importations de produits fabriqués sont les éléments d'un échange très actif entre l'Angleterre et Jersey. La Grande-Bretagne, malgré son éloignement relatif, a su, grâce à la parfaite organisation de ses transports maritimes, s'assurer un quasi monopole de fait sur le commerce extérieur de l'île. Les relations d'intérêt qui s'établissent ainsi avec la mère-patrie affermissent et renforcent les liens politiques, et l'Angleterre exerce son emprise sur Jersey plus peut-être grâce à cette dépendance économique que par le jeu d'une étroite tutelle politique.

Jersey, jouit dans sa propre administration, d'une certaine indépendance, qui se manifeste aussi bien dans son régime politique que dans son organisation judiciaire. La base de la constitution administrative de l'île est la paroisse. Jersey compte douze paroisses : la capitale, Saint-Hélier, de beau-

coup la plus peuplée ; Saint-Sauveur, qui n'est en partie qu'un faubourg de Saint-Hélier ; Grouville et Saint-Broladre, qui comprennent chacune sur leur territoire un petit havre de pêche, la première Gorey, la seconde Saint-Aubin ; enfin les paroisses de Saint-Ouen, Saint-Pierre, Sainte-Marie, Saint-Laurent, Saint-Jean, la Trinité, Saint-Martin et Saint-Clément qui offrent un caractère exclusivement rural. Aux paroisses auxquelles incombe l'administration des intérêts locaux, se superposent les Etats de Jersey, qui ont charge des intérêts de l'île entière. Au degré suprême, le roi d'Angleterre, intervenant en sa qualité de duc de Normandie, assume certaines obligations d'un ordre plus général encore. Pour avoir une impression d'ensemble de la vie politique de Jersey, il convient donc d'examiner successivement les rôles respectifs de la Couronne, des Etats et des Paroisses.

Le Roi défend la sécurité de l'île contre les dangers de l'invasion ; il assure la représentation des intérêts de Jersey à l'étranger, et pourvoit au service général des Postes et des Télégraphes. Ce sont, la troisième fonction exceptée, les obligations habituelles de la Grande-Bretagne vis-à-vis de ses dominions. Le Lieutenant-Gouverneur, officier général anglais, représente le Roi, et dépend à la fois du Home Office et du War Office ; il commande le régiment anglais, qui tient garnison à Saint-Hélier, et la milice locale. Le Maître général des Postes, agent de la Couronne, dirige le service dans l'île. Le rôle

du Roi n'est pas limité à ces fonctions, qui attestent et sauvegardent sa suzeraineté ; il se manifeste encore dans le contrôle exercé par la Couronne sur les Actes des Etats et dans le choix des titulaires des plus importantes fonctions publiques.

Les Etats de Jersey ont la charge de pourvoir aux besoins généraux de l'île. Nous n'entrerons pas dans le détail de ces services, sur lesquels nous aurons à revenir par la suite plus longuement à l'occasion du budget. Il nous suffira, dans le cadre de cet aperçu préliminaire, d'énumérer les organes investis de pouvoirs politiques et administratifs et de définir leur mission. L'Assemblée des Etats de Jersey — on dit officiellement « les Etats », de même que l'on parlait autrefois en France des « Etats généraux » ou des « Etats provinciaux » — assume directement le pouvoir législatif, et indirectement le pouvoir exécutif par l'organe de comités, qui émanent de son sein.

Ce petit Parlement comprend quelques fonctionnaires et un plus grand nombre de membres, qui doivent leurs sièges à l'élection. Le Bailli, chef de la Magistrature, nommé par le Roi, mais choisi dans l'île, préside les Etats, où il a voix délibérative. Il est assisté du Lieutenant-Gouverneur, qui figure à son côté, sans prendre part aux délibérations. Le Procureur Général du Roi, ou, à son défaut, l'Avocat Général participe aux débats avec voix consultative. Les Recteurs anglicans sont de droit membres de l'Assemblée, et de même les douze Jurés-Justiciers,

élus à vie par tous les électeurs. Les Connétables, chefs de l'administration paroissiale, élus pour trois ans par les seuls contribuables, et dix-sept Députés, élus pour le même temps, à raison de un Député par paroisse rurale et de six Députés pour Saint-Héliér, représentent le plus directement le corps électoral.

La Paroisse est donc bien à Jersey lacellule politique essentielle : chacune d'elles est représentée aux Etats par son Recteur, son Connétable et son Député. En outre, exception faite pour les Députés, les Etats apparaissent comme une Assemblée de notables, dont la fonction principale est par ailleurs la magistrature, le service du culte ou l'administration paroissiale. De plus la présence simultanée du Gouverneur et des Connétables assure une certaine pénétration dans l'administration générale de l'île de l'influence de la Couronne et des Paroisses. Couronne, Etats et Paroisses n'agissent donc pas isolément et indépendamment les uns des autres ; leur collaboration concourt à dissiper les risques de conflit. Enfin la composition des Etats implique une orientation politique plutôt conservatrice. Les Recteurs et les Jurés-Justiciers sont appelés à y défendre des principes modérateurs. Sans doute les Connétables et les Députés, issus de l'élection et fréquemment renouvelés, sont en légère majorité et de plus en plus on tend à attribuer à cet élément progressiste une représentation plus large. Malgré tout cette réforme, poursuivie par étapes est demeurée assez timide ; elle n'a jusqu'alors abouti qu'à octroyer

à la paroisse urbaine de Saint-Héliier un nombre plus élevé de Députés.

Les Etats élaborent et votent les lois. Une fois adoptée, la loi prend le nom d' « Acte des Etats » et ne peut entrer en vigueur sans avoir été revêtue de la sanction royale. Sa Très Excellente Majesté confirme l'Acte par un ordre rendu en son Conseil Privé. Le Roi et le Conseil Privé sont donc seuls à intervenir. La Chambre des Communes, où Jersey ne députe pas, et la Chambre des Lords n'ont aucun rôle à jouer. L'Ordre du Roi et l'Acte des Etats sont enregistrés à la Cour Royale sur la présentation du Bailli et sur la requête du Procureur Général. Ils sont ensuite publiés dans les « cohues » de la Cour, le jour du marché, « afin qu'ils tirent plein et entier effet selon leur teneur ».

La loi est proposée aux Etats par le Roi en Conseil Privé, par les Comités ou par des membres quelconques des Etats. Les Comités recrutés dans l'Assemblée et nommés par elle, jouent le rôle dévolu au pouvoir exécutif. Ils comprennent des représentants des quatre ordres en nombre égal : Recteurs, Jurés-Justiciers, Connétables et Députés. Le nombre de leurs membres et l'importance de leur mission varient selon l'étendue du service qui leur est confié. Les Comités sont, à l'heure actuelle, au nombre d'une vingtaine environ ; chacun d'eux choisit un Président dans son sein. Le pouvoir réglementaire est partagé entre les Etats et les Comités. Un comité peut rendre un Règlement dans la sphère d'action

qui lui est propre ; les Etats ont une compétence générale, et leurs Règlements entre en vigueur sans être au préalable sanctionnés par le Roi.

La plupart des membres des Etats sont délégués par les Paroisses. Mais la Paroisse n'est pas seulement une circonscription électorale ; elle est surtout une unité administrative très ancienne et très vivante. Le Connétable est le grand personnage de la Paroisse. Il est élu pour trois ans par tous les contribuables ; il est donc nommé au suffrage censitaire ; nous verrons plus tard, au cours de l'étude de l'impôt paroissial, quel est le cens requis pour être électeur. Le Connétable possède, dans l'ensemble, les pouvoirs d'administration et de police qui en France sont confiés au maire, et de plus il se trouve investi d'importantes attributions fiscales. Il est de droit membre des Etats, où sa qualité d'administrateur paroissial l'appelle à jouer un rôle très actif.

Sous la surveillance du Connétable, la police est exercée dans la Paroisse par des Centeniers et des Vingteniers, dont l'institution assez originale mérite d'être signalée. Le Centenier et le Vingtenier, quoique placés dans une certaine dépendance vis-à-vis du Connétable, ne sont pas nommés par lui. Ils sont élus comme lui, mais seulement par les habitants de la Centaine ou de la Vingtaine. Leurs attributions de police sont assez analogues à celles d'un garde-champêtre. Toutes ces fonctions paroissiales sont obligatoires et gratuites. Une amende frappe l'élu

qui refuse de remplir les charges pour lesquelles il a été nommé.

Le Recteur est le chef spirituel de la paroisse. Il appartient à l'Eglise Anglicane et dépend de l'évêque anglais de Winchester, métropolitain des îles anglo-normandes. Mais cette autorité spirituelle, il est intéressant de le remarquer, est loin de s'étendre en fait à tous les habitants. Sans doute, malgré l'importance de l'élément d'origine française, la religion catholique compte peu d'adeptes dans l'île : le service du culte romain n'est assuré que par des religieux français et quelques prêtres irlandais : le protestantisme est de beaucoup la religion dominante, et les immigrés français tardent rarement à s'y convertir. Mais les protestants se divisent eux-mêmes en sectes multiples : les adeptes de Wesley paraissent les plus nombreux. Le Recteur tire donc beaucoup moins son autorité de l'étendue de ses pouvoirs spirituels que des prérogatives honorifiques et des avantages matériels attachés à ses fonctions. Il est personnage officiel en raison des liens très intimes qui unissent l'Eglise Anglicane et l'Etat. Le temple anglican est l'église paroissiale. Le Recteur est, nous l'avons vu, membre des Etats ; il a des attributions judiciaires, et siège à l'Assemblée des Principaux et Officiers de la Paroisse.

Cette Assemblée est une assemblée de notables. Par son recrutement censitaire et les limites de ses attributions elle diffère sensiblement des Conseils municipaux français. Elle compte comme membres

de droit : le Connétable, qui la préside, le Recteur, le Député de la Paroisse aux Etats, et quelques « Officiers » investis de fonctions publiques sous l'autorité du Connétable. Mais elle comprend aussi tous les habitants de la Paroisse, âgés de vingt ans, dont la cote à l'impôt paroissial atteint un certain chiffre, variable dans chaque Paroisse selon sa richesse moyenne. Sous les mêmes conditions, les femmes non mariées, âgées de vingt ans et jouissant de la plénitude de leurs droits, accèdent à l'Assemblée. En raison même du grand nombre de ses membres, l'Assemblée joue un rôle effacé ; elle est appelé en fait à sanctionner les propositions du Connétable.

Ainsi, Jersey s'administre lui-même et légifère pour lui-même. Les habitants défendent avec jalousie leurs prérogatives séculaires contre les empiètements du pouvoir royal. Et, à l'occasion, ils ne manquent pas de rappeler au Roi, avec humour, que « ce furent eux, Normands, les Conquérants ».

L'autonomie politique et administrative se complète par l'autonomie judiciaire. La Cour Royale, juridiction principale de l'île, remonte dans ses origines au temps de la séparation des îles et de la Normandie. Le roi Jean-sans-Terre, pour affermir et récompenser le loyalisme de ses sujets normands, leur proposa de désigner parmi eux douze juges, « à l'imitation des Douze preud'homs du pays de Gascogne ». Les Jurés-Justiciers ont été d'abord choisis par le Gouverneur, le Bailli et les Etats sur la propo-

sition des habitants notables. Aujourd'hui, élus à vie par une sorte de plébiscite, ils siègent aux Etats, dont ils forment l'élément permanent. Leurs fonctions sont gratuites. Le Bailli désigne parmi les Jurés deux lieutenants, chargés, le cas échéant, de le suppléer.

La Cour comprend le Bailli, président, chef magistrat de l'île, et les Jurés-Justiciers. Le Ministère public est représenté par le Procureur Général du Roi et, à son défaut, par son substitut, l'Avocat Général du Roi. Le Vicomte, les Dénonciateurs et le Greffier sont les auxiliaires de la Justice. La Cour ne siège pas toujours au complet. Au civil, au-dessus de 10 livres (1) et jusqu'à 25 livres, les causes sont jugées par le « nombre inférieur » : le Bailli et deux juges ; au delà de 25 livres, par « le nombre supérieur » : le Bailli et sept juges. L'appel peut être porté du « nombre inférieur » au « nombre supérieur », et lorsque l'intérêt dépasse 25 livres, l'affaire en instance d'appel est de nouveau jugée par le « nombre supérieur ». Cependant, lorsque l'intérêt en litige excède 200 livres, l'appel est porté devant le Conseil Privé. Au criminel, la Cour juge les prévenus de crimes et de délits. Lorsque ceux-ci plaident non coupable, la Cour renvoie la cause devant les Assises : la question de culpabilité est alors tranchée par un jury désigné par le sort.

Le Procureur Général du Roi assure les fonctions

1. Ce sont les monnaies anglaises qui ont cours à Jersey, mais elles sont orthographiées à la française : livres, chelins, pennys.

du Ministère public. Au civil, il est toujours appelé à exposer ses vues. Au criminel, il met en mouvement l'action publique et guide les recherches de la police.

Le Vicomte ne possède pas d'attributions proprement judiciaires. Il est, dans ses fonctions essentielles, l'exécuteur des décisions de la Cour. « Vice comes », il représente théoriquement le « comes », le duc de Normandie, c'est-à-dire le Roi, par lequel d'ailleurs il est nommé et appointé. En fait il est Officier de la Cour Royale. Dans le cas de difficultés s'élevant au cours d'un procès civil, la Cour le délègue pour enquêter sur les questions de bornage et de droits immobiliers lésés. D'autre part il surveille les inculpés, les accompagne de la prison à la Cour, et assure l'accomplissement des peines. Il est membre du Prison Board. Mais le Vicomte exerce en outre des pouvoirs de police générale : il contrôle les marchés publics, vérifie et estampille les poids et mesures, et touche pour ces services des salaires spéciaux. Les Dénonciateurs « ou Sergents de Justice », placés sous l'autorité du Vicomte, appréhendent les inculpés. Le Greffier est le clerc de la Cour Royale et des Etats.

Les affaires, qui échappent à la juridiction de la Cour en raison de leur faible importance, sont jugées au civil et au criminel par un même Juge, fonctionnaire rétribué, qui prend selon le cas le titre de Juge du Recouvrement des Menues Dettes ou de Juge de la Répression des Moindres Délits.

Les frais de justice sont nuls. Les amendes sont pour partie versées à l'Hôpital Général de l'île. Les tribunaux ne jugent pas seulement d'après la loi écrite, mais surtout d'après la Coutume de Normandie. Il n'est pas rare en outre de voir les juges s'inspirer dans leurs décisions des lois étrangères et notamment de la loi française, lorsqu'elles leur paraissent avoir heureusement résolu le litige qu'ils ont à trancher. L'un des vestiges les plus pittoresques de ces anciennes coutumes, qui se sont perpétuées à Jersey jusqu'à nos jours, est « la Clameur de Haro ». C'est le droit pour chacun d'appeler à l'aide tout homme qui se trouve à portée de sa voix, au moment où il se trouve lésé. Dans son ouvrage sur « Jersey et ses Institutions », M. Escard relate ce trait curieux. Lorsque fut construit le chemin de fer de Saint-Hélier à Gorey, un propriétaire, ne voulant pas céder son terrain, plaida devant la Cour et perdit son procès. Le jour de l'inauguration, au moment où le train allait pénétrer sur sa terre, il tomba à genoux au milieu de la voie, les bras étendus, en criant : « Haro ! Haro ! A moi, mon Prince, on me fait tort ! » Le train s'arrêta. L'affaire fut de nouveau instruite, le clamant réintégré dans son bien, et la ligne déviée.

Cet exemple prouve combien les institutions de Jersey demeurent pénétrées de l'esprit de tradition. Le maintien des juridictions ecclésiastiques en est une autre manifestation. Certaines questions d'état et certains délits, touchant le divorce, l'adultère,

le libertinage, échappent à la Cour Royale pour être déferés à un tribunal spécial, la Cour ecclésiastique, composée des douze Recteurs, et présidée par l'un d'eux, le Doyen, rétribué par le Roi.

Le régime financier a échappé davantage aux influences coutumières. Il a dû évoluer rapidement pour s'adapter aux conditions de la vie moderne. Néanmoins il est assez curieux de découvrir, en marge des impôts publics, la survivance de deux institutions traditionnelles très typiques : les redevances féodales et la dîme ecclésiastique.

Les Fiefs de Haubert ne sont plus à Jersey qu'au nombre de cinq environ : Saint-Ouen, la Motte, le Rozel... Mais, à côté de ces grands Fiefs, subsiste une foule de petites Seigneureries. Les Seigneurs perçoivent de la part de leurs tenants des redevances, dont il est assez difficile de définir la nature et d'apprécier l'importance. Malgré un affaiblissement graduel de leurs droits et de leur influence, les Seigneurs de Haubert jouissent encore de prérogatives honorifiques. Deux fois par an, ils rendent hommage à leur suzerain, le Roi. Ce sont les « Assises d'Héritage », qui revêtent dans leur pompe moyenâgeuse un appareil quelque peu désuet. Le Lieutenant-Gouverneur, entouré de son Etat-Major, reçoit dans la Salle des Audiences de la Cour Royale l'hommage des Seigneurs, au nom du Roi qu'il représente ; et 50 halbardiers, en costume d'antan, montent la garde aux abords de la Cour.

Un peu plus vivante, par ce qu'elle a continué de correspondre à des besoins actuels, la dîme ecclésiastique assure en principe l'entretien du clergé anglican. Les Recteurs ne sont pas appointés ; seul le Doyen de la Cour ecclésiastique touche un traitement du Roi. Mais les Recteurs disposent des ressources attachées à l'exercice de leurs charges : les revenus des terres presbytérales et les ressources du casuel leur ménagent déjà une situation matérielle, que la dîme est destinée à améliorer encore. Réelle, la dîme porte sur le poisson, les agneaux, les toisons, les cochons de lait, les veaux et les poulains ; sur les récoltes de blé, d'avoine, de sarrazin, de pois et de fèves. Personnelle, elle comporte une contribution de trois sous par personne, payée chaque année à la Saint-Jean. Rigoureusement appliquée, la dîme réelle apparaîtrait un impôt élevé. En fait, elle est souvent mal payée, et tend, elle aussi, à tomber peu à peu en désuétude.

Le Roi, les Etats et les Paroisses, assumant chacun leur part dans les dépenses de Jersey, il semblerait que l'étude des institutions financières de l'île dût comporter l'examen successif des trois budgets : Couronne, Etats et Paroisses. Le « Budget de la Couronne » n'offre pas matière à de longs développements, et il suffira, à la fin de cette introduction, d'en indiquer l'aménagement.

Le Roi, nous l'avons vu, a la charge des dépenses qui ressortiraient dans un pays quelconque des administrations de la Guerre, de la Marine, des

Affaires Etrangères et des Postes. D'un autre côté il entretient dans l'île certains fonctionnaires. La plupart de ces dépenses sont improductives. Par là, — et c'est un caractère essentiel des Finances de Jersey —, l'intervention royale allège le Budget des Etats, en dispensant l'île de pourvoir par ses propres ressources à des frais onéreux et indispensables. Seules, les dépenses du service des Postes peuvent être compensées par des recettes correspondantes.

Pour parer à ces dépenses, le Roi n'est pas dans l'île démuné de ressources. Il est Seigneur, et perçoit à ce titre des redevances féodales. Ces recettes domaniales, recouvrées par le Receveur des Revenus de Sa Majesté, indemnisent le Roi des traitements qu'il alloue aux fonctionnaires (1). Mais les dépenses de la Guerre, de la Marine et des Affaires étrangères se fondent parmi toutes les dépenses qui incombent au budget de la Grande-Bretagne.

Le Conseil Privé a jugé, il y a quelques années, que les îles anglo-normandes pourraient participer par un contingent aux dépenses ainsi assumées par l'Angleterre à leur bénéfice. Le principe même de ce concours financier a fait l'objet d'une très vive discussion. Se fondant sur un raisonnement juridique, et arguant de la nature des liens qui unissent le Roi à ses possessions normandes, les représentants des

1. Théoriquement il n'y a pas affectation. Mais en fait le Receveur emploie sur place l'argent qu'il touche et le solde éventuel est envoyé à l'Echiquier.

îles ont fait valoir que les charges financières supportées par la Grande-Bretagne n'étaient que la contre-partie de ses droits de suzeraineté. Cependant, invoquant des raisons d'ordre pratique, et usant des puissants moyens de pression dont elle dispose, l'Angleterre a obligé les îles à prendre la question en considération. L'Acte des Etats de Jersey du 3 octobre 1925 a prévu la nomination d'un « Comité pour considérer la question d'une contribution vers les Fonds Impériaux ». Jersey et Guernesey se sont concertées pour adopter dans cette affaire la même attitude. Le Roi réclamait un contingent annuel, et les îles désiraient se libérer une fois pour toutes par un seul versement. Il semble que le Conseil Privé se soit finalement rallié à cette façon de voir, et que le désaccord ne subsiste plus que sur le montant même de la contribution.

Tels sont, dans leur extrême simplicité, les éléments de ce que nous avons appelé le « budget de la Couronne ». Il nous faut maintenant pénétrer au cœur même de notre sujet, en examinant, dans le cadre de deux parties distinctes, les Finances des Etats et les Finances Paroissiales.

PREMIÈRE PARTIE

LES FINANCES DES ÉTATS

Avant d'entrer dans les détails de l'organisation financière des Etats, il convient de décrire, en quelques indications très générales, la répartition qui s'est opérée dans les recettes et dans les dépenses entre les Etats et les Paroisses.

Les Etats assument à Jersey les dépenses d'intérêt collectif, qui dans les nations voisines, incomberaient à l'État. Seules, nous le savons, la plupart des dépenses relatives à la Défense Nationale, les dépenses diplomatiques et postales, et certaines dépenses de personnel sont à la charge de la Couronne. Les dépenses paroissiales correspondent, dans leurs grandes lignes, aux dépenses de nos départements et de nos communes : en bref, les Paroisses subviennent aux frais d'édilité, d'assistance et de voirie.

D'autre part, les Etats et les Paroisses jouissent de revenus distincts. Les Etats recouvrent les impôts à caractère indirect ; les Paroisses disposent de l'impôt direct. Ce partage des recettes rappelle, dans son principe, la répartition qui s'était instituée en Allemagne, avant les réformes Erzberger, entre

l'Empire et les Etats fédérés ; et cette coïncidence n'est pas une simple rencontre de hasard : les impôts attribués aux Etats s'attaquent à des éléments inégalement dispersés sur les côtes ou sur le territoire de l'île tout entière ; à l'inverse, l'impôt paroissial vise des éléments apparents, stables, bien inclus dans le cadre de la Paroisse.

Nous examinerons d'abord la contexture interne du budget des Etats dans ses deux éléments, dépenses et recettes. Le principe de l'Universalité budgétaire n'étant pas rigoureusement respecté, ces développements se subdiviseront en trois chapitres, consacrés l'un au Budget général, l'autre aux Budgets annexes, un troisième aux comptes spéciaux. Nous parcourons ensuite les différentes phases de la procédure budgétaire ; et nous consacrerons enfin à la Trésorerie un chapitre particulier.

L'exposé de cette première partie comprendra donc cinq chapitres :

- 1° Le Budget général ;
- 2° Les Budgets annexes ;
- 3° Les Comptes spéciaux ;
- 4° La procédure budgétaire ;
- 5° La Trésorerie.

CHAPITRE PREMIER

LE BUDGET GÉNÉRAL

Le budget général atteint dans son volume 270.000 livres environ. Le montant totalisé des quatre budgets annexes ne dépasse pas 70.000 livres. Et, comparée à ces deux chiffres, l'importance des comptes spéciaux apparaît négligeable. Les dépenses et les recettes, qui forment la substance du budget général, composent donc les quatre cinquièmes des charges et des revenus des Etats.

L'examen des dépenses nous permettra de passer en revue tous les rouages de l'administration insulaire. Classées dans un ordre méthodique, ces dépenses peuvent se grouper sous sept grandes rubriques : Dette, Frais de Régie, Personnel, Milice, Enseignement, Dépenses Economiques et Dépenses Sociales.

La Dette occupe dans un budget le rang de priorité qu'elle doit à son caractère obligatoire et à son importance habituelle. A Jersey, cette importance est très relative : les charges d'intérêt et d'amortissement n'atteignent que 36.000 livres, soit moins de la septième partie des dépenses totales, tandis qu'en

France elles en représentent la moitié. Le capital de la Dette ne s'élève lui-même qu'à 400.000 livres, beaucoup moins de deux fois l'effectif d'un budget.

L'étude de la Dette publique suggère des appréciations diverses selon l'origine de ses éléments. Certains emprunts ont été émis dans un but proprement financier ; d'autres ont contribué au développement des institutions et au progrès économique local ; quelques-uns enfin, et non des moindres, représentent la participation financière de Jersey aux dépenses de guerre de la Grande-Bretagne.

Les Annuités ou Rentes publiques à 3 % forment la première des trois catégories, que nous venons de distinguer. Elles n'imposent au Budget général qu'une charge annuelle de 5.000 livres, mais elles représentent un capital de 175.000 livres, assez élevé, puisqu'il approche de la moitié du capital total de la Dette. Elles offrent cette singularité d'échapper à tout amortissement : aussi figurent-elles dans le corps de la Dette l'élément permanent.

Le produit des emprunts, dont l'émission a répondu à des besoins d'expansion économique ou de progrès social, s'est trouvé investi dans les constructions d'Ecoles, les travaux d'aménagement des Côtes, l'acquisition de maisons à bon marché, la création d'un Asile d'Aliénés... Le service des intérêts et l'amortissement grèvent le budget d'une somme de 4.000 livres seulement, correspondant à un capital de 17.000 livres. Cette fraction de la Dette, par le jeu d'un amortissement rapide, est

appelée à s'éteindre assez vite, mais pour se renouveler et même pour s'accroître en raison du développement économique de l'île.

Ce sont les emprunts de guerre, qui occupent à l'heure actuelle dans la Dette une place prépondérante. L'île n'a pas en temps de paix le souci de sa sécurité extérieure, mais elle doit en temps de guerre apporter son concours en hommes et en argent à la mère-patrie. Le capital de ces emprunts ne dépasse pas sensiblement la moitié du capital total de la Dette, mais les frais d'intérêt et d'amortissement atteignent jusqu'aux cinq septièmes des charges annuelles de la Dette. Ce défaut de correspondance dans l'importance relative de la dette de guerre en capital et en charges annuelles provient du rythme accéléré de l'amortissement et surtout de l'élévation relative du taux de l'intérêt : les emprunts de guerre ont été émis à 4 ou 4 1/2 %, alors que le taux des autres emprunts, contractés avant-guerre, n'était que 3 %. Lorsque cette dette aura été complètement amortie, le budget s'en trouvera fortement allégé.

L'importance plus ou moins grande des Frais de Régie permet de juger le rendement du système fiscal en vigueur. Ces frais, comprenant les salaires des comptables chargés de recouvrer l'impôt et certaines dépenses d'ordre matériel, atteignent environ 8.500 livres. Comme d'autre part le produit total des impôts s'élève à 185.000 livres, les Frais de Régie

représentent à peu près 5 % des recettes perçues. C'est une proportion sensiblement plus forte que celle qui existe dans le budget français.

Les dépenses de Personnel s'incorporent en général aux dépenses des services administratifs. Mais il en est à Jersey un certain nombre, qui échappent à ce mode de classification. Les fonctionnaires, investis de leurs charges par la Couronne, jouissent d'une situation éminente et privilégiée, et d'autre part les titulaires de certains emplois ne sont pas rattachés à une administration déterminée.

Le Roi pourvoit au traitement des fonctionnaires qu'il nomme. Mais ceux-ci n'assurent pas seulement le loyal service de Sa Majesté, ils exercent également leur autorité dans l'intérêt de l'île elle-même. Aussi les Etats leur versent en retour des émoluments. Le Lieutenant-Gouverneur reçoit un contingent en sa qualité de commandant de la milice locale. Le Bailli touche les Honoraires attachés à sa charge. Le Vicomte est rémunéré en raison des services qu'il rend en inspectant les Poids et Mesures et en contrôlant les Marchés Publics. Les Etats contribuent aux salaires du Procureur Général et de l'Avocat Général du Roi.

Les autres dépenses de personnel concernent des fonctionnaires locaux, nommés et rétribués par les Etats. Ce sont : les deux Auditeurs des Comptes Publics ; le Juge des Menues Dettes et des Moindres Délits, le seul magistrat rétribué, car la charge de

Juré-Justicier est purement honorifique ; l'Ingénieur des Etats et ses assistants, le Greffier et ses commis, et quelques employés chargés de fonctions subalternes. Les frais de personnel comprennent le traitement des titulaires en exercice, et de même parfois les pensions de retraite des « ci-devant salariés ».

Dans leur ensemble, les dépenses de personnel, qu'ont été envisagées, ne s'élèvent pas à plus de 10.000 livres.

La Grande-Bretagne garantit sur terre et sur mer la sécurité de Jersey, mais l'île participe dans une certaine mesure à la préparation de sa défense. Sous l'autorité du Lieutement-Gouverneur, les trois régiments de la milice locale sont appelés, le cas échéant, à renforcer l'effectif du régiment anglais. Les origines de la milice remontent à une époque très reculée. Le service est obligatoire, personnel et gratuit de 16 à 60 ans. En fait, seules les jeunes recrues sont astreintes pendant quelques mois à des exercices, sous le commandement des officiers de la milice et des Vingtieniers militaires. Les miliciens plus âgés ne sont convoqués que de loin en loin pour des périodes d'entraînement. La milice participa aux grandes expéditions anglaises et fut pendant la dernière guerre incorporée dans l'armée britannique. Les circonstances ne lui ont offert que rarement l'occasion de défendre le sol même de l'île. Cependant, l'échec de la tentative d'invasion, dirigée par le Français Rullecourt, pendant la guerre d'Amérique,

a conféré à ses annales un lustre, dont les Jersiais tirent une grande fierté : le Lieutenant-Gouverneur, prisonnier, et le régiment anglais, cerné par surprise dans ses casernes, étaient devenus impuissants ; ce fut la milice, recrutée dans les campagnes et rassemblée sous les ordres d'un officier anglais, le major Pierson, qui vint à bout des envahisseurs et réussit à les jeter à la mer.

Tous les frais occasionnés par la Milice incombent à l'administration insulaire. Les Etats versent des « allouances » aux officiers et accordent des indemnités aux Vingteniers militaires. Ils subviennent aux dépenses de matériel d'Artillerie et d'Infanterie, à l'entretien des Arsenaux et des Champs de manœuvre... Les dépenses de la milice n'atteignent que 10.000 livres environ.

Les Etats consacrent à l'Enseignement une part très importante de leurs disponibilités annuelles : les sommes allouées au Comité de l'Instruction Publique dépassent en effet 73.000 livres. L'Enseignement se divise en trois branches : primaire, secondaire et professionnel. Les élèves complètent leur formation par l'Enseignement supérieur dans les Universités de France ou de Grande-Bretagne.

L'école primaire publique est laïque et gratuite ; l'école privée est tolérée à la seule condition de n'être pas gratuite. Chaque Paroisse compte selon son importance une ou plusieurs écoles primaires. La totalité des frais incombe aux Etats, mais, dans le cadre de la

Paroisse, un Conseil scolaire, présidé par le Connétable et composé de membres de l'Assemblée Paroissiale, possède sur l'école un certain droit de contrôle.

L'Enseignement secondaire est dispensé pour l'île tout entière au Collège Victoria qui prépare les candidats aux grades universitaires anglais.

Les Etats ont enfin créé un certain nombre de cours techniques, notamment pour initier les élèves aux travaux de la culture locale.

La majeure partie des frais d'Enseignement comprend le traitement du personnel enseignant et la contribution des Etats aux caisses de retraite, environ 45.000 livres. Le reste des dépenses est absorbé par l'entretien des bâtiments et du mobilier scolaires.

Nous avons groupé sous une même rubrique une série de dépenses, éparses dans le Budget, confiées à une multitude de Comités divers, et dont le caractère commun est d'intéresser, *lato sensu* parfois, le développement économique de l'île. Ces dépenses visent l'entretien des édifices publics, les travaux effectuées dans un intérêt général, les encouragements accordés à l'agriculture, et certains frais de personnel. Elles s'élèvent à plus de 70.000 livres.

La liste des bâtiments entretenus par les Etats est assez compréhensive. Les deux Monuments Historiques, Château du Mont Orgueil et Château Elizabeth, y figurent naturellement ; et de même les édi-

fices administratifs : Cohue Royale, Bibliothèque Publique, Greffe et Trésorerie. Mais aussi certains bâtiments, tels que les Abattoirs, les Halles de Saint-Héliér et de Saint-Aubin, qui seraient en France propriétés communales, dépendent à Jersey de l'administration des Etats, comme servant à l'approvisionnement de l'île tout entière. Enfin la construction et l'entretien de maisons ouvrières, généralement confiés à nos municipalités, sont également ici du ressort des Etats : les villages de la grève d'Azette et de la Croix de Bois témoignent des efforts, qui ont été tentés dans cette voie.

Les travaux, entrepris dans un but d'utilité publique, embrassent les dépenses de Voirie et les dépenses d'aménagement des Ports et des Côtes. L'entretien des chemins incombe exclusivement à l'administration paroissiale ; mais, si les Paroisses conservent la tâche d'assurer cet entretien, elles n'en supportent pas toute la charge financière. Les Etats dressent de temps en temps une liste des Chemins Publics qui sont considérés comme « Voies de grande communication », et pour l'entretien desquels ils contribuent, en versant une somme annuelle aux Paroisses. Cette contribution est établie chaque année d'après un aperçu soumis par les Connétables au Comité compétent des Etats, le Comité de Surveillance des Grandes Routes. Il y a donc, en matière de Voirie, subvention des Etats aux Paroisses, et c'est cette subvention qui est portée en dépense au Budget.

Le seul Port dont les frais d'entretien incombent au budget général est le petit Hâvre de Sainte Catherine situé au nord-est de l'île, les dépenses concernant les autres Ports plus importants, faisant, comme nous le verrons par la suite, l'objet d'un budget annexe.

La préservation du bétail contre les épidémies demeure un grand souci pour les Etats qui cherchent à maintenir le renom de la race Jersiaise. Le Comité d'Agriculture a donc pour mission essentielle d'assurer une application rigoureuse des règlements destinés à combattre toute épizootie et d'encourager par l'organisation de concours et le versement de subventions le développement et l'amélioration du troupeau local.

Il faut ajouter à cette énumération de dépenses d'ordre économique celles qui ont trait aux salaires du personnel : Inspecteurs des Poids et Mesures et des Marchés Publics, vétérinaires, Gardien des Phares, Garde-pêches et Gardiens de bâtiments.

L'Assistance et l'Hygiène, reléguées au second plan dans les budgets de nombre de pays, occupent une place de choix dans le Budget des Etats de Jersey. Longtemps le « Maintien des Pauvres » releva essentiellement de la Paroisse. Mais il apparut nécessaire, dans l'intérêt même des assistés, de centraliser une partie des services, et de créer à Saint-Héliér pour l'île entière un Hôpital Général et un Asile Public des Aliénés. Au début les Paroisses

subvenaient à ces dépenses par contingent : les frais d'hospitalisation étaient réparties entre elles par « le Système des Levées » au prorata du nombre des hospitalisés. Peu à peu les Etats se substituèrent aux Paroisses dans ce rôle de pourvoyeurs de subsides et assumèrent la majeure partie des frais de l'Hôpital et de l'Asile d'Aliénés. Les dépenses générales de l'Assistance se trouvent depuis lors réparties entre les Etats et les Paroisses, au budget desquelles elles figurent encore avec honneur. Les Etats ont donc à subvenir aux salaires du personnel hospitalier, au « maintien » des hospitalisés et à l'entretien des bâtiments. Ces frais imposent au Budget une charge annuelle de 48.000 livres.

Dans un ordre d'idées voisin, les Etats ont développé leurs Services Sanitaires en organisant l'inspection des navires suspects et d'une façon générale la prophylaxie des maladies contagieuses. Le traitement des inspecteurs et les frais de visite dépassent à peine 3.500 livres.

Nous pouvons ajouter aux sept grandes catégories de dépenses ainsi distinguées une foule de menus frais concernant l'Administration Générale, la tenue des Registres de l'Etat-Civil transférée depuis quelques années des Recteurs aux Etats, l'achat de diverses fournitures...

Ainsi complété, le tableau des dépenses que nous avons cherché à dresser, suggère d'intéressantes

remarques, tant en ce qui touche l'importance que la nature de certaines de ces dépenses. Il apparaît d'abord que les dépenses, généralement qualifiées d'improductives, tiennent relativement peu de place dans le Budget. Deux raisons suffisent à l'expliquer : la Dette Publique est faible, s'amortit très rapidement et l'excédent des recettes, qui se révèle à la clôture de chaque exercice, dispense les Etats de réaliser par l'emprunt l'équilibre du budget. D'autre part, la protection éventuelle de la flotte britannique évite aux Etats tout souci de leur sécurité extérieure : leurs frais de Milicc ne leur imposent par suite qu'une charge assez minime. La plupart des dépenses, inscrites au Budget général, contribuent donc de près ou de loin au développement économique de l'île et à l'amélioration de la condition intellectuelle et matérielle de ses habitants. L'importance exceptionnelle des sommes consacrées à l'Enseignement, la subvention relativement élevée, allouée à l'entretien de la Voirie, et l'organisation de plus en plus modernisée des services d'assistance sont à cet égard symptomatiques.

Dans le texte même de l'aperçu budgétaire les dépenses se divisent en « Besoins ordinaires » et « Demandes extraordinaires ». Les Besoins ordinaires, qui correspondent au fonctionnement normal et régulier des divers services, sont, comme il sied, de beaucoup les plus nombreux : 253.000 livres sur un ensemble de dépenses de 270.000. Mais les 17.000 livres de dépenses extraordinaires ne se dis-

tinguent des premières que par leur caractère même et non par la nature des recettes qui sont appelées à y pourvoir. Dans le Budget général, l'impôt fait face aux Demandes extraordinaires aussi bien qu'aux Besoins ordinaires. Le recours à l'emprunt est donc exceptionnel.

Nous allons poursuivre l'examen du Budget général, en considérant l'autre face du dyptique, le tableau des Recettes.

*
* * *

Les Ressources des Etats se partagent en deux catégories bien distinctes : les unes sont des impôts, les autres sont des « taxes », au sens propre du terme, ou des recettes en atténuation de dépenses.

Les impôts, recouvrés au bénéfice des Etats, offrent tous, sauf une exception, le caractère d'impôts indirects. Un premier groupe frappe les Liqueurs spiritueuses, les Vins, la Bière, le Tabac et le Thé ; il comprend ceux des impôts qui sont qualifiés à Jersey d'« impôts proprement dits ». A ce premier lot s'ajoutent les Licences de Tavernier, de Débitant et de Marchand en gros de boissons, la Taxe sur les divertissements et la Taxe sur les Automobiles, qui ressortiraient également en France de la Régie des Contributions Indirectes. Les Droits d'Enregistrement sur les « Sociétés à responsabilité limitée » et les Droits de Timbre forment une troisième catégo-

rie. Les Droits d'Entrée correspondent à nos Droits de Douane. Le Rât d'Occupants (1) représente seul dans le Budget général des Etats l'impôt direct.

Les Impôts sur les Boissons, sur le Tabac et sur le Thé se rapprochent étroitement les uns des autres dans leurs modalités d'assiette et de perception. Nous en poursuivrons donc l'étude simultanée, après avoir indiqué au préalable leurs caractères distinctifs. Les différences qui les séparent ont trait à l'époque de leur création et à l'importance relative de leur tarif. L'Impôt sur les Liqueurs Spiritueuses et sur les Vins a sa source dans la loi de 1845. L'institution des autres impôts remonte à une date plus rapprochée encore : l'Impôt sur le Tabac par exemple n'existe que depuis 1904. On pourrait être surpris de l'origine très récente de ces impôts, si l'on n'observait qu'autrefois la Paroisse absorbait dans l'île presque toute l'activité administrative, et que le champ de la compétence des Etats ne s'est considérablement élargi que depuis une cinquantaine d'années.

Différents par la date de leur création, les impôts dont il est question, se distinguent encore par l'élévation plus ou moins grande du tarif. Les Liqueurs spiritueuses sont les plus frappées : 20 chelins par gallon d'alcool pur. Les Vins sont imposés au volume à raison de 1 ch. 2 p. ou de 1 ch., 7 p. 5 par gallon,

1. Impôt sur les loyers d'immeubles.

suivant leur degré, et la Bière d'après le volume et le degré : 18 chelins par 36 gallons de moût d'une densité de 1.055 degrés (1). Le Tabac supporte par livre un impôt qui varie de 1 ch. 7 p., à 3 ch. 9 p., selon la qualité. Le Thé acquitte par livre un droit de 3 « pennys ». Conversion faite en mesures françaises et en francs papier, au cours de 1 £ = 125 francs, ces chiffres représentent : pour l'Alcool 2.800 francs par hectolitre d'alcool pur ; pour les Vins 160 francs ou 225 francs par hectolitre selon le degré de la boisson, et pour le Thé 350 francs les 400 kilogrammes. Ces taux sont beaucoup plus considérables que les taux des impôts qui sont établis en France sur les mêmes produits, et qui n'atteignent respectivement que 1800 francs environ (impôt de consommation et droit *ad valorem*), 15 francs et 240 francs.

L'assiette et le recouvrement des Impôts sur les Boissons, sur le Tabac et sur le Thé sont confiés à un personnel spécial : l'Agent Principal des Impôts et les Sous-Agents, chargés de le seconder dans sa tâche. Nommés par le Comité des Finances, ces préposés doivent, avant d'entrer en fonctions, prêter serment devant la Cour Royale, fournir une caution, et s'engager à ne pas exercer l'un des commerces, dont ils contrôlent l'imposition.

Le Fait générateur de l'Impôt est la Fabrication

1. Un degré de densité est alors considéré comme égal à la millième partie de la densité de l'eau distillée à 60° Fahrenheit.

ou l'Importation. La culture du Tabac et celle de la vigne en vue de vendanges n'étant pas pratiquées à Jersey, seuls l'Alcool et la Bière sont imposables à la fabrication. Les Vins, le Tabac et le Thé ne sont frappés qu'à leur entrée dans l'île.

Les modalités d'assiette de l'impôt de fabrication sur l'Alcool et sur la Bière comportent des obligations à la charge des redevables et des droits de contrôle au profit du fisc. Tout d'abord les assujettis ne peuvent exploiter leur distillerie ou leur brasserie sans avoir fait une déclaration générale révélant leur nom, leur domicile et la désignation exacte des locaux. Ils fournissent en outre à l'Agent Principal « deux bonnes et suffisantes cautions ». Ils se conforment enfin aux multiples obligations du régime français de l'Alcool et de la Bière, en ce qui touche la disposition des appareils, l'épalement des vaisseaux...

L'impôt se calcule à forfait d'après un rendement légal des matières premières. Le distillateur et le brasseur doivent donc tenir sur un Régistre leur compte de « matériaux » ; l'utilisation des sucres dans les brasseries fait de son côté l'objet d'une comptabilité spéciale. Le rendement présumé par la loi peut être supérieur ou inférieur au rendement réel. Le contrôle des Agents a précisément pour objet de vérifier la sincérité des comptes tenus par les assujettis et de mesurer par épreuves le rendement réel. Pour remplir leur mission, les Agents sont en droit de visiter de jour ou de nuit les éta-

blissements des distillateurs et des brasseurs, « en tout temps et aussi souvent qu'ils le jugent convenable ». Avertis, par les déclarations spéciales des assujettis, de la date et de l'heure de la fabrication, et de la quantité de matières premières mises en œuvre, ils inspectent les registres, procèdent au recensement des matières premières, évaluent la matière en cours de fabrication. Si ces évaluations révèlent un excédent ou une insuffisance du rendement réel sur le rendement légal, les Agents en tiennent compte pour le calcul des droits. D'ailleurs la loi consent dans tous les cas une réduction forfaitaire de l'impôt pour tenir compte à l'industriel des déchets de fabrication.

Le paiement s'opère dans la forme ordinaire du recouvrement des droits constatés. Les comptes des assujettis sont arrêtés chaque trimestre, le 25 mars, le 24 juin, le 29 septembre et le 25 décembre. Dans la quinzaine, qui suit la liquidation, les redevables doivent s'être libérés entre les mains des Agents. En raison du très petit nombre des distilleries et des brasseries exploitées dans l'île, les droits perçus à la fabrication sont d'un rendement sensiblement plus faible que les impôts recouvrés à l'importation.

L'Alcool, les Vins, la Bière, le Tabac et le Thé ne peuvent être introduits à Jersey que par le port de Saint-Hélier. Les Agents sont informés de cette introduction par les déclarations qui doivent leur être produites. Avant le débarquement, le maître de bâtiment et le propriétaire ou le consignataire de la

marchandise déclarent aux Agents, chacun de leur côté, le nombre, la capacité ou le poids des fûts et colis renfermant la matière imposable ; le nom du navire ; le lieu d'expédition ; les noms de l'expéditeur et du destinataire. D'autre part, dans les vingt-quatre heures du débarquement, le propriétaire ou le consignataire remettra une nouvelle déclaration indiquant tous les éléments, qui doivent servir de base au calcul des droits. Les Agents contrôlent ces déclarations les unes par les autres, procèdent à des vérifications et liquident l'impôt. La marchandise ne peut être « retirée de dessus le quai » avant que cet impôt ait été payé.

La loi n'a prévu des exemptions d'impôt qu'en nombre très limité. Les Services de Sa Majesté reçoivent en franchise les Boissons, le Tabac et le Thé qui leur sont destinés. D'autre part le Thé, introduit dans l'île pour y être traité en vue de l'exportation, jouit d'une exonération partielle, l'Agent ne prélevant que la fraction d'impôt qui, de toute façon en cas d'exportation n'est jamais remboursée ; c'est la seule application qui soit faite de l'admission temporaire, le régime douanier, comme nous le verrons par la suite, n'en comportant aucune. Par contre la législation offre de nombreux exemples de remboursement des droits.

Ces restitutions — on les appelle à Jersey des « Retours d'impôt » — proviennent parfois d'une perception indue : les Services du Roi se font rembourser le montant des droits acquittés par eux sur

les produits qui leur parviennent. Parfois aussi la restitution est motivée par la disparition accidentelle, au cours de la fabrication ou du débarquement, de matières premières ou de marchandises déjà taxées ou seulement prises en charge pour le calcul de l'impôt ; elle est alors accordée à titre gracieux par l'Administration sous forme de dégrèvement ou de remboursement. Mais le plus souvent le « retour d'impôt » intervient à l'occasion de l'exportation des produits taxés. La restitution est alors de droit, mais elle est limitée dans son étendue et subordonnée à certaines conditions. D'une part le montant remboursé ne représente jamais qu'une quote part de l'impôt payé, quote part du reste généralement importante ; de plus, le droit au retour d'impôt suppose l'exportation d'une quantité minima de marchandises. D'autre part, l'embarquement ne peut avoir lieu qu'au port de Saint-Hélier, et l'exportateur doit fournir aux Agents, avec une déclaration énonçant les éléments qui serviront de base au calcul de la somme à restituer, la preuve que l'impôt a bien été antérieurement payé. Lorsque toutes ces conditions sont remplies, la restitution est accordée ; les comptes sont arrêtés tous les semestres, et le remboursement est effectué entre les mains de l'exportateur.

Les principes qui gouvernent l'assiette et le recouvrement des Impôts sur les Boissons, sur le Tabac, et sur le Thé apparaîtraient assez simples, si le législateur n'avait cherché à entourer de garanties

le paiement de l'impôt, en édictant de rigoureuses formalités à la circulation, qui alourdissent le mécanisme de l'impôt. Ces formalités ont pour objet de permettre aux Agents de suivre à partir de sa fabrication ou de son importation, chez tous ceux qui la détiennent successivement la matière imposable, qui est censée avoir acquitté les droits.

Tout d'abord, quiconque possède le 25 mars et le 29 septembre de chaque année, de l'Alcool, du Vin, de la Bière, du Tabac ou du Thé en quantité minima déterminée par la loi, doit produire une déclaration indiquant en détail la quantité et la qualité des produits dont il dispose, et la manière, dont ils lui sont parvenus. En outre, au moment de chaque transaction, lorsque la vente porte sur la quantité minima dont nous venons de parler, le vendeur et l'acheteur doivent déclarer l'un et l'autre, dans les vingt-quatre heures de la livraison : le nom des deux parties qui contractent, et la quantité et la qualité de la marchandise livrée. Les ventes, pour lesquelles ces déclarations auraient été omises, seraient nulles de plein droit. Enfin, toute personne transportant l'un des produits imposables, doit indiquer, sur l'interpellation d'un Agent ou d'un Officier de Justice ou de Police, de qui elle tient la marchandise et à qui elle est destinée. Sans doute ces formalités rappellent-elles, malgré l'absence de titres de mouvement, celles qui ont été introduites depuis longtemps en France en matière d'impôts sur les Boissons. Mais il faut prendre garde que les forma-

lités en question n'existent en France en matière de Boissons que pour garantir le paiement d'impôts de consommation, tandis que la circulation demeure libre pour les matières imposables telles que la bière qui supportent dès l'origine un droit de fabrication.

Les Agents sont investis de droits étendus pour découvrir l'omission ou les insuffisances des déclarations imposées par la loi. Ils peuvent visiter les magasins des marchands et des débiteurs, qui détiennent les produits imposables, et requérir au besoin l'assistance de la Police. Les violences ; dont ils sont victimes, ou les refus, qui leur sont opposés, sont punis de la même manière que « la rébellion à un officier public ». Dans un cas de soupçon de fraude, ils doivent, pour pénétrer dans une habitation privée, obtenir l'autorisation du Bailli.

Au cours des nombreux contrôles qu'ils opèrent, soit à la fabrication, soit à l'importation, soit enfin à la circulation des produits, les Agents découvrent des cas de fraude. Tout le Contentieux des Impôts sur les Boissons, sur le Tabac et sur le Thé relève, au civil et au criminel, de la Cour Royale. Les actions au criminel ne peuvent être intentées contre les délinquants « après an et jour de l'infraction ». La condamnation comporte la confiscation et l'amende : si le condamné ne peut fournir caution du paiement de l'amende, le Procureur-Général saisit ses biens et même sa personne. Le produit des amendes et des confiscations est partagé par moitié entre le Trésor et les Agents. Cependant,

lorsque la poursuite a été engagée sur dénonciation, ce produit est réparti également entre les Agents et le délateur.

Le revenu des Impôts sur les Boissons, sur le Tabac et sur le Thé dépasse annuellement 125.000 livres. Sur ce produit d'ensemble les Liqueurs spiritueuses fournissent, à elles seules, 67.000 livres ; les Vins 4.000 ; la Bière 14.000 ; le Tabac 35.000, et le Thé 7.000.

Les Licences de Tavernier, de Débitant et de Marchand en gros de Liqueurs Spiritueuses ne rapportent annuellement au Trésor que la somme très modique de 2.500 livres. Leur étude cependant ne laisse pas de présenter un grand intérêt par les différences qu'elle fait apparaître entre cet impôt demeuré à Jersey « très vivant » et l'impôt qui lui correspond dans notre législation fiscale.

Le Tavernier vend les Liqueurs Spiritueuses à consommer sur place. Le Détaillant et le Marchand en gros livrent les Liqueurs à emporter pour être consommées ailleurs que sur « les prémisses de leurs établissements ». Il importe d'observer que l'expression « Liqueurs Spiritueuses » est ici plus compréhensive que dans les cas précédents, où elle ne concernait que l'Alcool : elle englobe les Vins, la Bière, le Cidre, les Spiritueux et généralement tout liquide contenant de l'alcool. L'exploitation d'une taverne ou d'un magasin de détail ou de gros n'est pas libre ; elle est subordonnée à l'octroi d'une auto-

risation, dont l'impôt représente le prix. Les Licences de Jersey se rapprochent donc de l'Annuel de notre Ancien Régime, tandis que les licences des débitants et des marchands en gros ne figurent plus aujourd'hui en France que des impôts ordinaires, qui s'ajoutent aux autres charges déjà supportées par les commerçants; seul leur nom rappelle encore leur ancien caractère.

Pour étudier les régimes assez différents les uns des autres, auxquels sont soumis les Taverniers, les Détaillants et les Marchands en gros de Liqueurs Spiritueuses, il paraît plus simple de les examiner successivement.

Aucun Tavernier ne peut exercer son commerce sans s'être au préalable muni d'une licence. Le prix de cette licence est de 20 ou de 40 livres — 2.500 frs ou 4.250 francs au cours actuel du change —, suivant que la Taverne demeurera ouverte ou fermée les après-midi du Dimanche, du Jour de Noël ou du Vendredi-Saint. L'autorisation donnée au Tavernier doit être renouvelée chaque année; elle vaut du 25 décembre au 24 décembre suivant; la licence, octroyée en cours d'année, n'est valable que jusqu'à la fin de cette année.

Quiconque désire obtenir licence de Tavernier doit produire sa demande avant le 1^{er} décembre, le 1^{er} mars, le 1^{er} juin ou le 1^{er} septembre, et verser en même temps entre les mains du Trésorier des Etats le montant de l'impôt. Le Trésorier transmet la demande au Connétable de la Paroisse intéressée.

Celui-ci convoque dans les quinze jours l'Assemblée Paroissiale pour délibérer sur cette demande. Le postulant produit à l'Assemblée le reçu du Trésorier et fournit toutes les explications qui lui sont demandées : il justifie notamment qu'il est sujet britannique, ou qu'il a résidé, au cours des trois années précédentes sur un point quelconque de l'Empire, sinon il ne pourrait être autorisé. L'Assemblée s'assure que l'établissement est convenable et que dans le voisinage il n'y a pas déjà excès de tavernes. Puis elle rend son avis, le motive, et le transmet au Greffier de la Cour Royale.

La décision définitive appartient à un Comité spécial, composé du Lieutenant Gouverneur, du Bailli et des douze Jurés-Justiciers, dit « Assemblée des Gouverneur Bailli et Jurés ». Le rôle de ce Comité, sur lequel nous aurons à revenir à la fin de ce chapitre, fut autrefois beaucoup plus étendu. Mais l'Assemblée des Gouverneur, Bailli et Jurés n'a plus conservé ses attributions que dans le domaine des licences, où elle exerce encore des pouvoirs quasi-discrétionnaires. Elle tient ses séances dans les dix jours qui précèdent le 25 décembre, le 25 mars, le 24 juin et le 29 septembre ; elle examine la requête du Tavernier, et prend connaissance de l'avis, formulé par l'Assemblée Paroissiale à titre purement consultatif. Quiconque a des objections à formuler et le Tavernier, sur sa demande, peuvent être entendus. Les Connétables sont fréquemment invités à venir exposer et défendre le point de vue

de la Paroisse. L'Assemblée accorde ou refuse la licence.

Par exception, les Taverniers de la Paroisse de Saint-Ouen et du Fief de la Motte sont nommés par le Seigneur de Saint-Ouen et le Seigneur de La Motte mais ils paient au Trésorier des Etats le prix de leurs licences.

Les Taverniers doivent remplir certaines obligations. Ils ne peuvent exploiter leur commerce en dehors des heures réglementaires ; seul le Bailli accordé des dérogations pour des motifs exceptionnels. Les Taverniers s'engagent en outre à se soumettre à tous les Règlements sur les Débits de Liqueurs Spiritueuses. Enfin tout changement de résidence et toute demande de licence pour une catégorie, autre que celle qui avait été prévue, doivent faire l'objet d'une autorisation nouvelle, accordée dans les mêmes formes que l'autorisation primitive. C'est le Connétable, secondé par les Centeniers, qui assure dans sa Paroisse le respect de ces dispositions. Sous le contrôle de l'Assemblée des Gouverneur, Bailli et Jurés, il tient le registre des noms et des adresses des Taverniers de sa Paroisse et visite les auberges « toutes fois et quantes ».

La Cour Royale ou le Juge pour la Répression des Moindres délits, selon le cas, sont compétents, pour juger les contraventions. Les peines comportent le plus généralement l'amende, parfois aussi le retrait de licence. La sévérité des tarifs et la complication des formalités expliquent sans doute qu'à Jersey les

Taverniers soient beaucoup moins nombreux que les débitants dans nos campagnes normandes.

Les porteurs d'une licence de Tavernier peuvent ouvrir un magasin de vente au détail de Liqueurs Spiritueuses, mais la réciproque n'est pas vraie. Les Détaillants, assujettis à la licence, sont ceux qui vendent des Liqueurs à emporter en quantités égales ou inférieures à 4 pots et supérieures à une pinte et demie. La demande des licences de Détaillant, valables pour la même durée que les licences de Tavernier, doit être produite aux mêmes époques, et accompagnée également du versement préalable de l'impôt, d'un montant de 5 livres — 625 frs — entre les mains du Trésorier des Etats. Mais ici la Paroisse n'a pas à émettre un avis. La demande est directement transmise par le Trésorier au Procureur Général qui saisit l'Assemblée des Gouverneur, Bailli et Jurés. Celle-ci statue au cours des mêmes séances et dans les mêmes formes que précédemment. La loi a prévu l'exemption de la licence en faveur des commerçants qui vendent à emporter du Cidre de leur crû, en quantité supérieure à un pot ; c'est là un petit privilège accordé aux récoltants de Cidre, et que l'on peut rapprocher de l'exonération totale dont jouissent les Cidres à la fabrication et à l'importation.

Les Marchands en gros vendent à emporter les Liqueurs Spiritueuses en quantités de plus de 4 pots. Ils paient annuellement au Trésorier des Etats la somme de 10 livres pour un établissement, et celle

de 5 livres pour chaque « établissement additionnel »; Le certificat délivré par le Trésorier est soumis pour autorisation à l'Assemblée des Gouverneur, Bailli et Jurés qui statue suivant une procédure plus expéditive.

Le Contentieux des Licences de Détaillants et de Marchands en gros est porté, comme celui des Licences de Tavernier, devant la Cour Royale ou devant la Cour pour la Répression des Moindres Délits.

La Taxe sur les Divertissements frappe les expositions, conférences, séances de cinéma..., et d'une façon générale toutes les représentations, auxquelles le public est admis moyennant paiement. Elle a donc à peu près le même champ d'application que notre Taxe sur les spectacles. Comme elle également, elle comporte des exonérations pour les spectacles à prix très modique et pour les divertissements tenus dans un but « éducationnel ou scientifique ».

L'impôt est assis sur le montant du prix d'admission et se calcule suivant un tarif dégressif par paliers, variant de 50 à 15 % du prix des places. Le mode le plus habituel de paiement est l'apposition sur les coupons de timbres vendus à cet effet par le Trésorier des Etats. S'il intervient des arrangements entre le Comité des Finances et le Directeur du Spectacle, la perception peut être opérée sur états d'après les relevés, produits au Trésorier par le Directeur qui doit alors fournir caution.

Le produit de la Taxe sur les Divertissements atteint annuellement 9.000 livres.

Les Contributions sur les Automobiles et sur les autres véhicules mus par des moteurs inanimés ont pour objet de compenser dans une certaine mesure la part que prennent les Etats aux dépenses de Voirie des Paroisses. Ces impôts figurent sans doute au Budget parmi les autres recettes, sans affectation déterminée, mais les règles, concernant leur assiette et leur perception, sont incluses dans la loi générale sur la Voirie.

Les motocyclettes et les « automobilettes » sont taxées de 1 à 2 livres. L'impôt sur les Automobiles est assis à la fois sur la puissance et sur le poids du véhicule : pour les 20 premiers CV le propriétaire acquitte 3 livres et 5 chelins par chaque CV supplémentaire ; de plus, lorsque le poids de l'automobile dépasse 2 tonnes, il paie 1 livre par demi-tonne ou fraction de demi-tonne en excédent. Le tarif de l'impôt par CV est donc très inférieur au taux en vigueur dans la législation française ; mais la prise en considération du poids du véhicule inflige aux camions et aux tracteurs lourds un régime d'exception. Les voitures au service de Sa Majesté et des Etats jouissent d'une exonération totale. Les véhicules de passage dans l'île échappent pendant un mois à l'impôt.

L'impôt est dû pour l'année entière au mois de Janvier. Le propriétaire d'une motocyclette, d'une « automobilette » ou d'une automobile doit en faire

au début de chaque année, la déclaration au Connétable de la Paroisse, où il réside. Les redevables doivent ensuite, sans attendre d'y être invités, verser le montant de l'impôt au Trésorier des Etats. Celui-ci reçoit des Connétables avant le 10 février la liste des déclarants et la compare à la liste de ceux qui ont entre ses mains acquitté les droits. Le contrôle se trouve facilité grâce à l'obligation pour tout propriétaire de posséder sur sa voiture une plaque apparente, portant un numéro d'ordre, et délivrée par le Trésorier, des poursuites relatives au paiement sont intentées par le Trésorier des Etats devant la Cour Royale.

L'impôt figure au budget pour un produit de 7.000 livres.

Les droits d'enregistrement frappent les Sociétés à Responsabilité limitée (1). Cette forme de Société rappelle par son nom et par son objet celle qui a été introduite en France par la loi du 7 mars 1925. Les deux types de société diffèrent néanmoins sur quelques points essentiels. A Jersey plus que dans la législation française, la Société à Responsabilité limitée se rapproche de la Société Anonyme. Le nombre des associés est de sept au minimum et les parts sociales sont des titres négociables, des actions nominatives. Les associés ne sont tenus des

1. Les Sociétés à Responsabilité limitée sont à Jersey très répandues, d'où la mention « Limited » que l'on retrouve presque toujours comme terminaison de la raison sociale.

dettes sociales que jusqu'à concurrence du capital qu'ils ont souscrit, mais ils peuvent être invités à compléter leur versement, les parts sociales n'étant pas comme en France obligatoirement libérées en entier lors de la constitution.

L'une des formalités constitutives essentielles est l'enregistrement de l'Acte de Société au Greffe de la Cour Royale. L'enregistrement ne peut avoir lieu que sous la condition du paiement préalable des droits. L'impôt est assis sur le capital nominal mentionné dans l'Acte de Société, ou, s'il s'agit d'une augmentation de capital, sur le montant de cette augmentation. Le taux est de un chelin six pennys par cent livres ou fraction de cent livres, soit environ 0,075 %. Cet impôt se rapproche beaucoup par sa nature de notre droit d'enregistrement sur les Actes de Sociétés, mais le taux pratiqué en France, à l'heure actuelle 3 %, est sensiblement plus élevé. Si la Cour refuse d'enregistrer, le Trésorier rembourse l'impôt perçu.

Les Droits d'enregistrement sur les Sociétés à Responsabilité limitée rapportent annuellement au Trésor des Etats 500 livres environ.

La création des Droits de Timbre se rattache au changement qui s'est opéré vers 1900 dans le mode de paiement des Honoraires, attachés aux charges du Bailli et des Dénonciateurs devant la Cour Royale. Au lieu de toucher comme autrefois des Honoraires, variables d'après l'importance des Actes soumis à la

juridiction de la Cour, le Bailli et les Dénonciateurs reçoivent depuis lors un traitement fixe, déterminé pour le Bailli par la Loi. En retour, les Etats ont établi des Droits de Timbre, dont le produit compense plus ou moins exactement les Honoraires versés. D'ailleurs ce produit n'est pas affecté ; il se fond dans la masse des Revenus Généraux.

L'apposition d'un timbre est obligatoire sur un certain nombre de documents judiciaires, dont la liste est arrêtée par la Loi. Le montant des vignettes utilisées varie de un chelin à une livre. Les timbres sont émis par le Trésorier des Etats sous la direction et le contrôle du Comité des Finances.

La vente des timbres procure environ 1.500 livres au Trésor.

L'étude des Droits d'entrée nous offrira l'occasion de dire quelques mots du régime douanier de Jersey. L'île jouit à cet égard vis-à-vis de la Grande-Bretagne d'une autonomie absolue : les tarifs ne sont établis que dans l'intérêt de sa propre économie. Les mêmes droits sont perçus sur tous les produits, sans acception d'origine ou de provenance ; l'Angleterre ne bénéficie donc d'aucun régime préférentiel.

Le tarif de droit commun comporte un prélèvement de 5 chelins par tonneau brut sur toute marchandise importée. Pour certains produits les taux sont moindres ou plus élevés. Les matières premières, étrangères à l'île et nécessaires à sa vie économique, ne supportent que un chelin par tonne : charbon,

coke, pierre à chaux, argile... Egalement quelques produits alimentaires, tels la farine et la viande de boucherie, les céréales destinées à la nourriture du bétail (orge, maïs, avoine), et les engrais et les machines agricoles n'acquittent qu'un droit réduit de 2 chelins 6 pennys. Par contre, les objets de luxe, les essences, les peintures, les textiles..., et tous les produits que la culture locale et la pêche cotière fournissent en abondance (œufs, poisson...) sont imposés à 10 chelins par tonne. Des droits spéciaux frappent le bétail et différents articles d'importation qui ne peuvent s'apprécier au poids. Le tarif emprunte nécessairement son caractère à la nature de l'activité économique locale ; il protège les intérêts agricoles. Selon le principe général, les Malles de Sa Majesté et toutes les fournitures, destinées au Département de la Guerre et au Maître Général des Postes, entrent en franchise. Les droits, qui seraient prélevés par erreur à l'importation, seraient par la suite remboursés.

La législation douanière ne prévoit en aucun cas l'entrepôt et l'admission temporaire. Cette anomalie apparente s'explique par le très petit nombre des industries de transformation. Cependant les Etats peuvent, le cas échéant, appliquer le régime moins souple du « drawback » : ils accordent un retour partiel des droits à l'exportateur, qui fabrique dans l'île avec des matériaux importés.

Tout maître de navire, arrivant à Jersey pour y débarquer des marchandises, doit, sur réquisition du

Maitre de Port ou de ses préposés, remettre une déclaration énonçant le nom, la jauge et le port de déchargement du navire ; et, d'autre part, la nature, la valeur, le tonnage, le poids ou la mesure des marchandises qui seront déchargées. Le Maitre de Port peut exiger la production du manifeste et des connaissements et vérifier l'exactitude de la déclaration. Le déchargement ne peut avoir lieu que sous sa surveillance et aux endroits par lui désignés.

La déclaration du capitaine du navire sert de base au calcul des droits. L'importateur ou le consignataire de la marchandise sera tenu de les acquitter, dès le débarquement, à la demande du Maitre de Port et entre les mains de celui-ci. Si les parties intéressées sont en désaccord sur le poids ou la mesure de la marchandise, celle-ci est pesée sur le Pont à Bascule Public ou mesurée aux frais du propriétaire.

Le Comité des Hâvres et Chaussées est chargé de l'administration des Droits d'Entrée. C'est lui qui élabore les Règlements et qui nomme les Maîtres de Ports et leurs préposés.

Les contraventions sont déférées à la Cour pour la Répression des Moindres délits : le produit des amendes infligées advient à Sa Majesté.

Les recettes, recouvrées par les Etats au titre des Droits de Douane, s'élèvent à 20.000 livres. Si nous considérons d'autre part que les Impôts sur les Boissons, sur le Tabac et sur le Thé sont perçus à l'importation dans leur majeure partie ou leur totalité, nous pouvons conclure que le plus clair des revenus

des Etats est recouvré dans les Ports, et notamment à Saint-Hélier. Résultat tout à fait naturel d'ailleurs dans une île riche et peu étendue, où le commerce extérieur absorbe nécessairement la plus grande partie des échanges.

Le Rât d'Occupants est de tous les impôts perçus au profit des Etats le seul qui présente le caractère d'un impôt direct. Il frappe la jouissance de tous les immeubles, et possède par là un champ d'application plus étendu que notre contribution mobilière, qui vise seulement le loyer des immeubles bâtis et consacrés à l'habitation.

L'impôt est dû chaque année par toute personne qui aura occupé les immeubles pendant le trimestre échéant le 25 mars. Il est assis sur la valeur locative. Le taux, qui ne peut dépasser 7,5 % de cette valeur est fixé chaque année par les Etats sur la recommandation du Comité des Finances. Il a été porté au maximum pour l'exercice 1927-1928.

Le taux réel d'imposition n'est d'ailleurs pas uniforme. Les immeubles sont rangés par la loi en deux catégories. Une première classe comprend les maisons consacrées à l'habitation individuelle et les jardins et les terres y attenant, pourvu que leur étendue n'excède pas 20 perches. Le tarif, appliqué à cette classe d'immeubles, est dégressif, et la dégressivité s'obtient par réduction de la valeur locative imposable. Lorsque cette valeur atteint ou dépasse 40 livres, elle est frappée pour la totalité ;

au dessous de 40 livres et au-dessus de 20 livres, elle ne l'est que pour les deux tiers ; au-dessous de 20 livres et au-dessus de 16 livres, elle l'est seulement pour un tiers. Les maisons d'habitation d'une valeur locative inférieure à 16 livres sont exemptées du Rât. Le second groupe d'immeubles renferme les maisons d'habitation « tenues comme pensions bourgeoises », les locaux agricoles, commerciaux ou industriels, et les terres de toute nature et de toute étendue, qui supportent l'impôt au plein tarif.

En dehors de l'exonération que nous venons de signaler, la loi prévoit l'exemption d'impôt pour les immeubles destinés à la Défense de l'île, et les édifices et les terres, occupés par les Départements de Sa Majesté ou les Services administratifs des Etats et des Paroisses.

La valeur locative qui sert de base à la perception du Rât d'Occupants est celle qui est prise en considération pour l'assiette du Rât Paroissial. Nous n'étudierons pas ici sa détermination, sur laquelle nous aurons à revenir plus longuement au cours de développements ultérieurs. Notons simplement que la Paroisse dispose bien à Jersey de ressources propres, et que sur le point où fléchit le principe d'une distinction rigoureuse entre la nature des recettes des Etats et celle des recettes paroissiales, ce sont les revenus des Etats qui se trouvent dans leurs modalités d'assiette dépendants des revenus paroissiaux.

Le Comité des Finances fait préparer par Paroisse une liste des personnes sujettes à contribuer au Rât.

Cette liste indique la valeur locative des immeubles occupés par chaque contribuable en distinguant la catégorie, à laquelle ils appartiennent. Les Connétables transmettent les informations nécessaires à la préparation de la liste au Percepteur du Rât d'Occupants. Le Percepteur, nommé pour l'île tout entière par le Comité des Finances, recouvre l'impôt dans chaque Paroisse à l'endroit et aux heures publiés par la presse locale. Il poursuit les défaillants devant la Cour Royale.

Le produit du Rât d'Occupants atteint 18.000 livres.

Nous avons ainsi passé en revue les impôts, dont le montant balance une partie des dépenses à la charge des Etats, et nous voudrions clore cette énumération par deux remarques d'ordre général sur les caractères de cette législation fiscale. On peut être surpris de ne pas rencontrer à Jersey certains droits, qui figurent parmi les plus importants du système d'impôts français. Les mutations de toute nature, à titre onéreux ou à titre gratuit, entre vifs ou par décès, échappent complètement à l'impôt ; elles ne supportent jamais que les frais de rédaction des actes, soit 3 à 5 % tout au plus. Et de même, il serait facile de découvrir une infinité d'autres impôts français, qui n'ont pas leur équivalent dans le système fiscal de Jersey : impôts sur le sucre, le sel, les vinaigres...

D'autre part, l'absence de ces nombreux impôts

contraste avec la rigueur du tarif des droits, qui ont été établis : exception faite de la Contribution sur les Automobiles, le taux de ces impôts est notablement plus élevé que le taux des droits qui leur correspondent dans la législation française.

Le produit total des Impôts ne dépasse guère 185.000 livres. Or, le montant des dépenses atteint près de 270.000 livres. Les « taxes » proprement dites et les ressources en atténuation de dépenses forment la seconde catégorie des revenus des Etats. Les revenus de cette branche offrent le double caractère d'être par leur nature en corrélation très étroite avec certaines dépenses, et d'être le plus souvent recouverts par les Comités dont la mission essentielle est d'effectuer ces mêmes dépenses. Ils sont principalement perçus en matière d'Enseignement, de Travaux Publics et d'Assistance.

Le Comité de l'Instruction Publique perçoit les Droits d'Ecole versés par les familles des élèves au Collège Victoria et aux autres établissements, où l'enseignement n'est pas gratuit. Les dépenses d'ordre économique sont en partie compensées par le prix des abatages, les taxes des Marchés Publics de Saint-Hélier et de Saint-Aubin, les loyers des immeubles dépendant du Hâvre de Sainte-Catherine et des maisons de la Grève d'Azette et de la Croix-de-Bois. Les Comités, préposés aux dépenses d'Assistance touchent les sommes payées par les familles pour les pensionnaires qui demeurent à leur

charge. Les Connétables des Paroisses versent directement au Trésorier des Etats les deniers qu'ils ont à payer pour le compte de l'Hôpital Général et de l'Asile Public des Aliénés. D'autres Recettes d'ordre, de natures très diverses, complèteraient cette énumération.

Les taxes et les ressources en atténuation de dépenses occupent ainsi dans le Budget général des Etats une place exceptionnellenient importante. Néanmoins, ajouté au produit des impôts calculé d'après les tarifs en vigueur, leur rendement serait encore insuffisant pour parfaire l'équilibre des ressources et des dépenses du Budget. Au cours de la période actuelle, l'équilibre n'est assuré dans les Projets de Budget que grâce à l'incorporation dans les recettes, prévues pour un exercice déterminé, de l'excédent qui se révélera à la clôture de l'exercice précédent. Cet excédent est, en ce moment, chaque année considérable, et son importance tient à la fois à l'évaluation trop faible des recettes présumées, et à l'application de principes d'ordre budgétaire, sur lesquels nous aurons l'occasion de revenir par la suite.

* * *

Nous avons poursuivi successivement l'analyse des dépenses et des recettes qui forment les deux éléments du Budget général. Avant de clore ce premier chapitre, il convient de rechercher quelles

sont les règles qui président à l'aménagement des recettes aux dépenses, autrement dit, dans quelle mesure est sauvegardée l'universalité budgétaire. Le respect de ce principe commanderait que les recettes et les dépenses fussent inscrites au Budget dans leur intégralité, et que d'autre part aucune recette ne fût spécialement assignée à une dépense déterminée. Dans l'une et l'autre de ces dispositions, le principe de l'universalité souffre quelques dérogations.

Le produit des impôts n'est porté au compte des Fonds Généraux du Budget que défalcation faite du montant des « Retours d'impôt » prévus. C'est la raison pour laquelle on chercherait vainement, parmi les dépenses des Etats, les remboursements présumés.

En outre, pendant de longues années le revenu de certains impôts était affecté par priorité à certaines dépenses. Notamment, les Etats ayant éprouvé vers le début du siècle de graves difficultés de crédit, le service des emprunts était garanti aux rentiers par des Impôts spéciaux sur les Liqueurs Spiritueuses et sur le Tabac. Dans cet ordre d'idées, l'Impôt sur le Tabac fut affecté, vers la même époque au dégrèvement des Levées pratiquées sur les Paroisses pour subvenir aux frais de l'Hôpital Général et de l'Asile d'Aliénés. Dans tous ces cas et dans plusieurs autres cas similaires, le produit de l'impôt était appliqué par priorité à la dépense envisagée et son solde était ensuite versé à la masse des Fonds Généraux. Les

assignations de recettes échappaient au contrôle des Etats ; elles ressortissaient de l'Assemblée des Gouverneur, Bailli et Jurés, qui avait la haute main sur l'administration des impôts offerts en garantie, et qui en surveillait la rigoureuse affectation.

Ces pratiques ont peu à peu disparu. L'Assemblée des Gouverneur, Bailli et Jurés a été dépouillée de ses attributions au profit des Etats. Toutes les recettes sont désormais fondues, pour être appliquées indistinctement à la masse des dépenses ; il ne subsiste plus qu'un vestige de l'ancien état de choses : l'amortissement de l'emprunt de guerre 1915 est encore garanti par le produit d'un impôt de 6 pennys par pot sur les Liqueurs Spiritueuses.

Il s'en faut cependant que le principe de l'universalité soit désormais rigoureusement respecté. En marge du Budget général quelques services administratifs possèdent un budget autonome ; et d'autre part, certaines dépenses et certaines ressources demeurent en dehors même des cadres budgétaires. Les Budgets annexes et les Comptes spéciaux feront, aux cours de deux chapitres, l'objet de nos prochains développements.

CHAPITRE II

LES BUDGETS ANNEXES

Les quatre petits Budgets, que nous qualifions de « Budgets annexes », jouissent d'une très large autonomie et les liens qui les unissent au Budget général sont parfaitement réciproques. Ils reçoivent, au titre des recettes normales, des sommes qui figurent en dépenses au Budget général ; et de même, certaines de leurs dépenses contribuent à alimenter les Fonds généraux. Surtout ils assurent leur équilibre par leurs propres moyens : jamais ils ne demandent de subvention au budget général pour combler leur déficit éventuel, mais aussi jamais ils ne lui versent leur excédent de ressources. Par tous ces traits, les budgets que nous nous proposons d'étudier, se différencient notablement des budgets annexes français.

Les deux Budgets, administrés par le Comité des Hâvres et Chaussées, doivent leur autonomie à la corrélation très étroite dans la nature et l'importance des recettes et des dépenses qu'ils renferment. La création d'un Budget des Téléphones a répondu à la nécessité d'ériger en organe indépendant un service à caractère nettement industriel. Enfin l'exis-

tence d'un Budget de la Police Salariée paraît due au régime très original de la police dans l'île.

Le Premier des deux Budgets des Hâvres et Chaussées correspond assez bien à ce que nous appellerions en France « le budget d'un Port autonome ». Il comprend les dépenses et les recettes résultant de l'activité du Port de Saint-Hélier et des autres Ports à l'exception du Hâvre de Sainte-Catherine, dont les frais et les ressources relèvent du Budget général. Les dépenses ont trait tout d'abord au service des emprunts émis pour l'installation de l'Electricité et la « Consolidation du quai Albert » ; parmi les porteurs de titres figure le Comité d'Assistance : sur ce point le Budget des Hâvres et Chaussées alimente le Budget général. Aux dépenses relatives à la Dette s'ajoutent les salaires du Maître de Port, de ses commis et des autres employés. Viennent ensuite les nombreuses dépenses d'entretien du matériel des Ports, de leurs édifices et de leur outillage économique. Enfin le Budget des Hâvres et Chaussées verse une contribution au Budget de la Police Salariée. D'autre part, les recettes comportent des Droits de Hâvre, le loyer des grues et des bâtiments, et le prix des fournitures livrées aux autres départements, acquitté par le Budget général. L'effectif de ce « Budget des Ports » est environ de 37.000 livres.

Le Budget des Phares, Balises, Bouées et Signaux

est moins intéressant et beaucoup plus modeste. Il ne renferme que les frais d'entretien et de renouvellement des bâtiments et des appareils, et les droits de tonnage spécialement perçus pour leur être appliqués. L'importance de ce Budget n'excède pas 1.500 livres.

Le Budget des Téléphones rappelle le budget français des P. T. T., auquel une large autonomie vient d'être récemment conférée. Mais il ne supporte pas à Jersey les dépenses des Postes et des Télégraphes qui relèvent du Roi. Le Comité des Téléphones pourvoit aux emprunts émis pour développer et perfectionner le service, subvient aux dépenses de personnel et aux frais d'entretien du matériel téléphonique ; de plus, une somme égale au dixième des revenus doit être versée au Trésor Royal. Les ressources du budget des Téléphones se composent de toutes les recettes perçues dans le fonctionnement du service. Dépenses et recettes s'élèvent de part et d'autre à près de 20.000 livres

Le Budget de la Police Salariée, malgré son importance relativement faible, provoque néanmoins un certain intérêt par les curiosités qu'il fait apparaître dans l'organisation de la police à Jersey. Dans les paroisses rurales la police est assurée, à titre purement honorifique, par les Connétables, assistés des Centeniers et des Vingteniers. Seul, Saint-Hélier possède des agents rétribués. Et cepen-

dant, bien que cette police salariée exerce des attributions limitées au territoire d'une Paroisse, son administration se trouve confiée à un Comité nommé par les Etats, car on la considère comme intéressant en fait la sécurité de l'île tout entière. Le Comité, présidé par le Bailli, comprend trois Jurés-Justiciers, trois Recteurs, dont le Recteur de Saint-Héliér, trois Connétables, parmi lesquels le Connétable de cette même Paroisse et trois de ses Députés. Ce Comité nomme les Agents, fixe leurs salaires, et détermine le montant de la contribution des Etats au fonds de retraite et de secours. Dans leur service, les Agents sont placés sous l'autorité du Connétable de Saint-Héliér, qui demeure lui-même dans la dépendance du Bailli ; une partie du personnel est préposée à la surveillance des quais et chaussées du Port. Les dépenses comportent essentiellement les salaires des Agents, l'entretien et l'aménagement de l'Hôtel-de-Ville et de la Maison d'Arrêt, et le traitement du Percepteur du Rât, spécialement recouvré pour les besoins de la Police Salariée.

Trois sources bien distinctes alimentent ce Budget. La loi prévoit une subvention des Etats d'un montant égal à la moitié des frais, non compris cependant le salaire du Percepteur. Les Hâvres et Chaussées, en retour de la surveillance dont ils bénéficient, couvrent les trois quatorzièmes de ces mêmes frais. Le reste des dépenses incombe aux « Occupants des maisons et édifices de la Paroisse

de Saint-Hélier ». Le Comité fixe annuellement le montant du Rât, qui doit être réparti entre ces occupants. Le Rât est établi sur la valeur locative, mais les habitants des vingtaines rurales de la Paroisse ne sont imposés qu'en raison de la moitié du loyer. L'impôt est recouvré par un Percepteur, nommé par les Etats et astreint à fournir caution. Les parts de dépenses, attribuées par la Loi aux Etats, aux Hâvres et Chaussées et à la Paroisse de Saint-Hélier sont très nettement déterminées. Aucune compensation n'est admise entre les divers apports. Si l'un d'eux est trop important l'excédent vient l'année suivante en atténuation de la subvention à verser ou du Rât à lever. Une série de petits comptes prennent place ainsi dans le cadre du Budget de la Police Salariée et en compliquent singulièrement l'économie.

L'apurement des écritures en fin d'exercice révèle toujours pour les quatre Budgets annexes un excédent de recettes très notable, qui atteint et dépasse fréquemment le quart même de l'effectif d'un Budget.

CHAPITRE III

LES COMPTES SPÉCIAUX

Le Budget général et les Budgets annexes donnent une idée d'ensemble assez exacte des dépenses qui incombent aux Etats et des ressources, dont ils disposent. Il est cependant des charges et des revenus, dont les écritures budgétaires ne font mention qu'incidemment ; leur aménagement n'est décrit qu'en dehors même du Budget dans une série de Comptes spéciaux, tenus à jour par le Trésorier des Etats.

Si les éléments de ces comptes ne figurent pas au Budget, c'est que les opérations, auxquelles ils se rapportent ont une plus longue durée que celle de l'exercice, et que par suite leur incorporation au Budget risquerait d'en fausser l'équilibre. Les Comptes Spéciaux concernent l'application des fonds d'emprunt aux dépenses auxquelles ils sont destinés, l'emploi de fonds de réserve ménagés pour des fins diverses, et l'affectation des dons et des legs. Ils doivent tous se solder finalement en parfait équilibre, puisqu'ils ont tous pour objet une « opération blanche ».

L'emprunt ne paraît au Budget que par les charges

d'intérêt et d'amortissement qu'il impose annuellement aux Etats ; c'est ainsi la conséquence financière de l'emprunt qui se manifeste dans le contenu du Budget. C'est au contraire son résultat économique qui se découvre dans les Comptes Spéciaux : l'application des ressources de l'emprunt aux besoins mêmes qui ont motivé son émission. Les Comptes Spéciaux retracent par exercice l'utilisation des sommes empruntées pour aménager les Côtes et prévenir les éboulements, pour construire des Ecoles, un Asile d'Aliénés et un Hôpital d'isolement, pour développer l'outillage électrique des Ports, et perfectionner le réseau téléphonique. Dans son contenu, chacun des comptes indique le montant du solde au début de l'exercice, le total des sommes dépensées au cours de ce même exercice, et la balance en clôture au crédit du compte.

Les Fonds de réserve s'alimentent des subventions que leur versent à titre obligatoire le Budget général et les Budgets annexes. L'un de ces Fonds est constitué pour le service du Pilotage. Les trois autres sont de véritables caisses d'assurances en vue de la retraite, des accidents, ou de la maladie, créées par les Etats au bénéfice du personnel de l'Enseignement, des employés des Téléphones et des Agents de la Police Salariée. Les éléments du compte comprennent donc : le solde au début de l'exercice, les sommes reçues en cours d'année, l'intérêt des fonds placés, les pensions et les retraites

versées aux ayants droit et le solde final en clôture d'exercice.

Les dons et les legs ont leur affectation déterminée par le donateur ou le testateur ; la comptabilité permet de la contrôler et d'apprécier à la fin de chaque exercice le montant du solde disponible. Parmi ces dons et ces legs il convient de mentionner les nombreux prix de fondation destinés aux élèves du Collège Victoria.

En dehors de ces Comptes Spéciaux, le Trésorier des Etats tient beaucoup d'autres comptes. Certains d'entre eux se réfèrent à des éléments déjà portés aux écritures du Budget, tel celui qui décrit l'affectation de l'impôt de 6 pennys par pot sur les Liqueurs Spiritueuses à l'amortissement de l'emprunt de guerre 1915. Mais la plupart de ces comptes ont pour objet de tenir à jour la situation de caisse du comptable ; ils concernent des opérations de Trésorerie, sur lesquelles nous aurons à revenir en étudiant dans les chapitres suivants la « vie » même du Budget.

CHAPITRE IV

LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE

La comptabilité des Etats est tenue par exercice. Les droits et les obligations, nés d'engagements passés au cours de l'année financière, se trouvent indéfiniment rattachés à une même période comptable : les restes à payer à l'expiration de l'année financière font l'objet de comptes tenus par le Trésorier en dehors du budget de l'exercice suivant. Mais, et c'est là une grande singularité, il existe avant l'ouverture de l'année financière une période d'un mois environ qui se rattache à l'exercice : certaines recettes, et non des moindres, sont recouvrées pour le compte de l'exercice avant même qu'il ait pris naissance. Nous aurons l'occasion de revenir sur ces particularités, en étudiant successivement les diverses phases de la procédure budgétaire.

Les limites de l'année financière ne sont pas à Jersey celles de l'année civile. L'année financière débute le 1^{er} février et se termine le 31 janvier (1).

1. Ces dates ont été déterminées pour une raison d'ordre comptable : certaines recettes commençant d'être recouvrées dès le 1^{er} janvier, et les dépenses n'étant engagées qu'à partir du 1^{er} février, la Trésorerie éprouve de ce chef plus d'aisance.

Toute la procédure budgétaire se déroule sur l'initiative et sous le contrôle du Comité des Finances, qui remplit les fonctions d'un véritable Ministre des Finances. Nommé par les Etats, comme tous les autres Comités, le Comité des Finances se compose de 12 membres : trois de chacun des corps dans lesquels se recrute l'Assemblée. C'est dans le courant du mois d'octobre, qui précède l'ouverture de l'exercice, que commence le travail de préparation du Budget. Chacun des Comités, chargé de quelque branche de l'Administration, remet au Comité des Finances un aperçu de ses besoins ordinaires et extraordinaires, et, s'il y a lieu, l'état évaluatif des revenus qu'il est appelé à recouvrer. Le Comité des Finances centralise ces aperçus, sans pouvoir les modifier ; il y joint le montant de ses propres besoins, le rendement présumé des Impôts et des autres ressources.

Le Comité recherche si les dépenses et les recettes se font équilibre, et communique aux Etats, au cours de novembre, un premier aperçu général. S'il y a excédent des besoins prévus, il suggère à l'Assemblée les mesures propres à combler le déficit. Les Etats les discutent et donnent mandat au Comité d'élaborer, dans le sens qu'ils indiquent un Projet de loi portant augmentation des recettes. Le Bailli convoque une Assemblée spéciale pour examiner le Projet, sur lequel il est statué dans les mêmes formes que sur un Projet de Loi ordinaire : l'Acte est soumis à la sanction royale et enregistré à la Cour.

La loi a prévu une disposition analogue à celle que renferme, en matière de douane, notre loi du cadenas : le Projet de Loi, qui propose un accroissement du tarif des impôts, est aussitôt applicable, sur résolution spéciale des Etats, sauf remboursement ultérieur du trop perçu, si le projet n'est pas adopté, ou si l'Acte n'est pas approuvé par le Roi : cette mesure a pour objet de prévenir une accumulation de stocks qui porterait préjudice au rendement immédiat des droits. Il semble qu'à l'heure actuelle, en raison du niveau très élevé des tarifs, les Etats rechercheraient plutôt la création de nouvelles sources de revenus. L'Acte, qu'ils ont adopté cet hiver pour réaliser l'équilibre du budget de 1927-1928, témoigne de cette tendance : le déficit prévu était minime, 4.000 livres environ ; l'Assemblée décida qu'il serait comblé au moyen d'un Rât général levé sur chaque Paroisse en proportion de l'importance du Rât paroissial.

Les Etats ont dû statuer sur les mesures nécessaires pour assurer l'équilibre du Budget deux ou trois mois avant le 1^{er} février, pour donner aux formalités indispensables, approbation royale et enregistrement à la Cour, le temps qu'elles s'accomplissent. Mais la discussion proprement dite du Budget ne s'institue devant l'Assemblée qu'à partir d'une date comprise entre le 31 janvier et le 15 mars c'est-à-dire une fois l'année financière commencée.

En dehors de l'aperçu général des besoins et des ressources présumées de l'exercice déjà amorcé,

les Etats disposent alors d'autres documents, qui leur permettent de se former une opinion sur l'administration financière de l'île. Ils prennent connaissance des résultats de l'exercice précédent, acquis au 31 janvier. Le Comité des Finances leur soumet un état détaillé des dépenses autorisées pour cet exercice, des dépenses engagées et des dépenses actuellement payées ; d'autre part il leur communique le rendement estimé et le rendement réel des recettes recouvrées. Les Etats connaissent ainsi le montant des crédits non utilisés, l'importance des restes à payer et le chiffre de l'excédent des ressources. Imputation faite d'une part de cet excédent aux restes à payer, le solde viendra grossir les revenus à attendre de l'exercice en cours. Si le Budget n'est pris définitivement en considération par l'Assemblée qu'une fois l'exercice déjà commencé, c'est donc pour lui permettre de faire acception de l'excédent éventuel, qui se révèle à la clôture de l'année financière précédente. Le Comité des Finances produit en outre aux Etats un relevé de la situation de la Dette Publique en capital au 31 janvier, et la Balance générale de la Caisse, qui fait apparaître l'importance des fonds, qui se trouvent à la même date à la disposition du Trésor.

Les débats devant l'Assemblée se prolongent en général jusqu'à la fin de mars. Avant d'émettre leur vote, les membres des Etats, comme les Députés à la Chambre des Communes, délibèrent à huis clos en Comité général de l'Assemblée. Les droits des

Etats, dans cette seconde phase de leur intervention en matière budgétaire, sont beaucoup plus limités : ils ne peuvent plus apporter aucune modification essentielle en matière d'impôts, puisque l'aménagement et le tarif des droits sont fixés par la Loi, et que la Loi n'est valable qu'une fois sanctionnée par le Roi. Ils ne peuvent donc que modérer ou accroître les évaluations de recettes qui leur sont soumises, et limiter les crédits alloués à chaque Comité. Encore trois crédits échappent-ils au contrôle de l'Assemblée et figurent-ils seulement pour mémoire au Budget : ce sont ceux qui concernent les honoraires attachés à la charge du Bailli, les salaires des Auditeurs des Comptes Publics et les frais d'entretien des Champs de Manœuvre et de Campement, leur montant ayant été fixé par la Loi.

Les Etats sont astreints à ne voter le Budget qu'en parfait équilibre, et même, dirait-on, suivant une expression usitée depuis quelques années dans notre langage parlementaire, en « superéquilibre ». Les crédits, ouverts à chaque Comité, comprennent tous un chapitre intitulé « Divers », dont la dotation a pour objet de faire face à l'imprévu. De plus, lors de la prise en considération du Budget, les Etats réservent une somme de 5.000 livres pour parer aux besoins imprévus qui peuvent se présenter durant l'année, et qui excéderaient le montant des chapitres « Divers ». Enfin une nouvelle réserve de 5.000 livres est prélevée sur les revenus et mise de

côté pour garantir un excédent budgétaire à la clôture des comptes de l'année financière.

Des événements peuvent survenir en cours d'exercice, qui rendent nécessaire l'ouverture de nouveaux crédits. La loi a notamment prévu le cas d'une guerre ou d'une épidémie. Le Comité intéressé prévient aussitôt le Comité des Finances. L'informe de ses besoins, et le met en mesure de provoquer la décision des Etats. L'Assemblée, saisie d'une proposition nouvelle de dépenses, ne peut l'accepter, hors les cas d'extrême urgence ou de nécessité absolue que si l'équilibre du budget ne se trouve pas compromis.

Le vote tardif du Budget ne doit pas interrompre le fonctionnement des services publics. Dès le 1^{er} février, les Etats allouent aux Comités un acompte, dont le montant s'est élevé en 1927 au quart des sommes inscrites à l'Aperçu Général.

Le Budget, une fois adopté par les Etats n'a pas à être revêtu de la sanction royale. C'est un acte d'administration, qui échappe au contrôle du Roi.

L'exécution du Budget met en jeu l'intervention du Trésorier des Etats, dont le rôle est prépondérant dans le recouvrement des recettes et le paiement des dépenses. Le Comité des Finances nomme le Trésorier, mais cette nomination est soumise à l'Assemblée qui délibère d'abord à huis clos et statue ensuite au scrutin secret en séance publique. Avant d'entrer en fonctions, le Trésorier fournit les garanties exigées par le Comité. Il est assisté dans

sa tâche par les Commis à la Trésorerie qui relèvent également du Comité des Finances.

Le Trésorier centralise tous les revenus des Etats. Nous savons qu'il perçoit directement le produit des Licences, la Taxe sur les Divertissements, les Contributions sur les Automobiles, les Droits d'Enregistrement et de Timbre et le contingent des Paroisses aux dépenses générales d'Assistance. Il reçoit de l'Agent Principal le produit des Impôts sur les Boissons, sur le Tabac et sur le Thé, des Maîtres de Ports la recette des Droits d'Entrée et des divers Droits de Hâvre, du Percepteur du Râd d'Occupants les revenus de cet impôt. D'une façon générale, tous les Comités, qui, à un titre quelconque, sont chargés du recouvrement de deniers publics, doivent en faire remise au Trésorier des Etats. La plupart de ces ressources commencent d'être recouvrées au cours du mois qui précède l'ouverture de l'exercice, tels les Impôts sur les Boissons, sur le Tabac et sur le Thé et la Taxe sur les Divertissements. Même certaines recettes sont perçues dans leur intégralité avant le 1^{er} février : le prix des Licences est acquitté par les Taverniers, les Détaillants et les Marchands en gros dès le 25 décembre, et les Contributions sur les Automobiles doivent être payées pendant le mois de janvier.

Les deniers publics, centralisés par le Trésorier, sont déposés dans les Coffres-forts de la Caisse Publique, ou versés, au nom du Comité des Finances, au crédit d'un compte-courant ou d'un dépôt dans l'une

des deux Banques, désignées par le Comité avec la sanction des Etats.

L'engagement des dépenses relève des différents Comités, qui se partagent dans l'île l'administration des intérêts généraux. La loi interdit aux Comités d'engager une dépense au delà des crédits fixés par l'Assemblée. Aucun contrôle n'est prévu à cet effet pour limiter les abus, mais la composition même des Comités est de nature à les prévenir, puisque chacun d'eux n'est formé que de membres des Etats.

Les paiements s'échelonnent par trimestres. Dans la deuxième quinzaine des mois de mars, juin, septembre et décembre, le Greffier, par des annonces insérées dans la presse locale, requiert les créanciers de produire leurs titres au Bureau du Greffe dans les quatre premiers jours du mois suivant. Faute de s'être exécutés dans ce bref délai, les créanciers doivent attendre, pour faire valoir leurs droits, le trimestre suivant. Le Greffier fait parvenir chacune des réclamations au Comité intéressé. Celui-ci, réuni dans la quinzaine, vérifie les pièces qui lui sont soumises, constate la dette, la liquide, et autorise le paiement. Le Greffier transmet au Trésorier les pièces relatives à chaque créance, en y joignant l'Acte d'autorisation, autrement dit l'Ordonnance, qui doit porter l'indication des crédits, sur lesquels la dépense a été imputée.

Mis en possession de ces divers documents, le Trésorier s'assure que les indications, portées par l'Ordonnance, ont la clarté nécessaire et que les cré-

aits ouverts aux Comités n'ont pas été dépassés. Si le Trésorier conçoit quelques doutes à cet égard, il les soumet à l'appréciation du Comité des Finances, qui arbitre le différend. Le contrôle, ainsi confié au Trésorier sur les actes des Comités, entoure d'une garantie nouvelle le respect des prescriptions budgétaires. Pour prévenir les engagements excessifs, le Comité des Finances informe de temps en temps les autres Comités de l'état de leur compte et de l'importance des crédits qui demeurent encore à leur disposition. Le Trésorier des Etats procède aux paiements. Il assume donc à lui seul, tant en recettes qu'en dépenses, les fonctions de grand comptable dans l'île.

Pour sauvegarder la clarté et l'exactitude de sa comptabilité, le Trésorier est assujéti à la tenue de certains livres. Il possède un Livre-Journal, sur lequel il inscrit, jour par jour et à la suite, les sommes qu'il reçoit et qu'il paie, en indiquant leur origine et leur destination. Les mentions du Livre-Journal sont reprises dans un Grand-Livre, où, classées par ordre méthodique au débit et au crédit d'un compte ouvert à chaque Administration, elles font apparaître à tout instant le montant des crédits disponibles. Un troisième livre est spécialement affecté aux opérations qui ont trait au mouvement de la Dette Publique.

Tous les trimestres, le Comité des Finances vérifie les livres du Trésorier pour les trois mois écoulés et s'assure de l'exactitude de son encaisse. A ce con-

trôle administratif se superpose une sorte de contrôle judiciaire, opéré par les Auditeurs des Comptes Publics. Les Etats procèdent à la nomination d'un Auditeur Comptable et d'un Auditeur-Légal dans les mêmes formes que pour le choix d'un Trésorier. Mais ces fonctionnaires sont tous les deux inamovibles ; ils ne peuvent être privés de leur charge que pour cause de malversation ou d'incapacité, et en vertu d'un jugement de Sa Majesté en Conseil. C'est en raison de l'indépendance dont ils jouissent que leurs émoluments ne sont soumis que pour mémoire, dans le Budget, à l'approbation des Etats. Les charges d'Auditeur peuvent être remplies par un même fonctionnaire, qui prend alors le nom d'Auditeur-Général ; elles sont actuellement confiées à deux titulaires distincts.

L'Auditeur-Comptable s'assure de l'exactitude matérielle des comptes ; l'Auditeur-Légal vérifie la Légalité des opérations passées. Ils exercent leur contrôle sur les comptes du Trésorier, chaque trimestre, à la suite du premier examen, qui est l'œuvre du Comité des Finances. Mais ils peuvent aussi à tout moment requérir la production des Livres et se livrer aux investigations qui leur paraissent nécessaires. A la suite de leurs vérifications, ils formulent leurs observations dans un Rapport adressé au Comité des Finances. Leur champ d'activité n'est pas limité au contrôle du Trésorier. Ils étendent leur surveillance sur tous les comptables qui reçoivent des deniers publics, et sont en outre invités à

émettre des avis d'une portée générale sur la gestion des finances de l'île.

Chaque année, l'Aperçu, soumis aux Etats par le Comité des Finances, porte en préface une lettre, où les Auditeurs se prononcent sur la mesure dans laquelle les dispositions du Budget ont été respectées au cours du précédent exercice, sur les tendances actuelles de l'administration financière, et sur les écueils qu'il convient d'éviter. Ainsi, la Lettre, qui précède l'Aperçu des recettes et des dépenses pour l'exercice 1926-1927, signale, à la charge de l'exercice antérieur des dépassements de crédits et de fausses imputations. Elle met en garde l'Assemblée contre l'illusion d'une prospérité extrême, en soulignant que l'excédent de ressources, qui se maintient encore considérable, dépérit cependant un peu chaque année.

La compétence, que les Auditeurs doivent aux sévères conditions de leur recrutement, et l'indépendance, qu'ils tirent de leur inamovibilité, confèrent à leurs avis une portée singulière, et les autorisent à jouer vis-à-vis des Etats, et tout spécialement à l'égard du Comité des Finances, le rôle de guides dans leur politique financière.

CHAPITRE V

LA TRÉSORERIE

Tous les deniers, qui parviennent au Trésorier des Etats, reçoivent aussitôt l'une des destinations spécifiées par la Loi. Le Trésorier les conserve à sa disposition immédiate dans les coffres-forts de la Caisse publique, ou il en confie la garde aux deux Banques désignées par les Etats : la Midland Bank Ltd et la Lloyds Bank Ltd. Les fonds publics sont placés dans ces établissements en compte-courant ou en dépôt. Le système du compte-courant est le plus souple, car il offre au comptable de grandes facilités pour le retrait des fonds : aucune formalité spéciale n'est exigée à cet effet ; mais il se prêterait davantage aux malversations d'un Trésorier sans scrupules. Dans le cas du dépôt, aucune somme ne peut être retirée que sur les signatures de deux membres du Comité des Finances et le contre-seing du Trésorier. Par suite, l'emploi du compte-courant convient au placement des deniers, auxquels on désire conserver une certaine liquidité ; le dépôt est plutôt utilisé pour les sommes affectées à certaines dépenses et destinées à demeurer longtemps au crédit du Trésor. En fait, les deux tiers des

fonds publics sont placés en compte-courant ; la majeure partie du reste fait l'objet d'un compte de dépôt ; le Trésorier ne garde par devers lui qu'une fraction très minime des deniers publics.

Chargé de centraliser tous les recouvrements et d'effectuer tous les paiements, le Trésorier cumule les deux fonctions de Receveur Général et de Payeur Général. Ce cumul simplifie, au point même de le supprimer, le problème du Mouvement des Fonds. Il convient maintenant de rechercher si à tout moment le comptable disposera des ressources suffisantes pour s'acquitter des paiements.

Il semble bien que le Trésor Public ne soit pas à Jersey comme en France un réservoir unique, où viennent indistinctement se confondre les recettes de toute nature. Certaines sommes, recouvrées par le Trésorier pour un emploi déterminé, comme les fonds des caisses de retraite et les produits des legs et des donations, ne pourraient être momentanément distraites de leur affectation pour être appliquées à des besoins plus urgents. En dehors de ces cloisonnements, du reste assez limités, qui apportent une certaine gêne dans les mouvements de Trésorerie, il est à Jersey des éléments beaucoup plus importants, qui concourent au contraire à leur donner plus d'aisance.

Parmi ces éléments favorables l'un d'eux peut ne présenter qu'un caractère provisoire, mais certains autres dérivent intimement du régime même des finances de l'île. Les Comptes, arrêtés à l'expiration

de l'année financière, laissent apparaître un excédent de recettes. Cet excédent, qui semble en voie de diminution, dépasse encore chaque année pour le Budget général 40.000 livres ; il atteint donc le sixième des Revenus généraux. D'autre part, nous l'avons vu, pour chacun des Budgets annexes, l'excès des recettes sur les dépenses s'élève à une proportion plus forte encore des revenus. Cette masse de ressources, dont les Etats font acception dans leurs prévisions budgétaires, demeure d'une année à l'autre à peu près la même, en raison des deux réserves de 5.000 livres prévues par la Loi à titre obligatoire, de la sous-estimation de certaines branches de recettes et du développement de la prospérité économique de Jersey. Le Trésorier dispose ainsi, avant l'ouverture de l'exercice, du septième des ressources totales, qu'il est appelé à recouvrer pour le compte de ce même exercice.

Mais de plus, nous savons qu'à la fin de décembre et au cours de janvier le Trésor encaisse, au titre de l'exercice qui débute le 1^{er} février, le produit total de certains impôts et le produit partiel de quelques autres. Ces recouvrements anticipés se chiffrent environ à 25.000 livres. Ils viennent encore grossir la masse des deniers en attente d'emploi qui remplissent les caisses du Trésor au commencement de l'année financière. On peut donc évaluer, actuellement, à 82.000 livres l'importance de la réserve totale, alors que le montant des dépenses qui doivent être engagées en cours d'année, n'excède

pas 320.000 livres. La réserve est par suite égale au quart de l'ensemble des besoins à satisfaire.

D'un autre côté, le Trésorier n'a pas à craindre d'échéances massives. Les dépenses de personnel et le service de la dette publique se répartissent uniformément sur toute l'année. Quant aux autres dettes, qui ont leur origine dans les livraisons de fournitures ou les marchés de travaux, l'échelonnement des paiements par trimestre présente pour la Trésorerie une garantie sérieuse : les premiers créanciers ne pourront être payés qu'en cours d'avril, et cette première tranche de paiements est en général de toutes la moins importante, étant donné le peu de temps dont les Comités ont disposé depuis le début de l'exercice pour engager les dépenses.

Ainsi de très fortes raisons laissent supposer que les Etats ne peuvent actuellement connaître des embarras de Trésorerie. Seul pourrait les créer le déficit chronique du Budget. Mais cette hypothèse, qui fut peut-être dans le passé une réalité, doit être bannie des prévisions immédiates. L'emprunt à court terme, tel que nous le connaissons en France sous la forme des Bons du Trésor, est donc inconnu dans l'île. Il paraît même probable que, si les Etats devaient avoir recours à des moyens de Trésorerie, ils ne rechercheraient pas cet expédient, et feraient plutôt appel au concours des Banques. Le Budget des Etats de Jersey se comporte vis-à-vis de ces banques comme un gros client, le plus important

des clients, qu'elles comptent dans l'île. La plupart du temps, et notamment au cours des années actuelles, ce client est au-dessus de ses affaires ; si provisoirement il éprouvait quelque gêne, les banques l'aideraient à surmonter ces difficultés passagères.

DEUXIÈME PARTIE

LES FINANCES DES PAROISSES

L'administration paroissiale, demeurée longtemps très vivante, tend à perdre peu à peu ses attributions primitives au profit de l'administration plus large des Etats. Néanmoins elle assure encore à Jersey, parfois à titre exclusif, plus souvent en concurrence avec les Etats, le fonctionnement de certains services publics essentiels : sa compétence s'étend à l'édilité, à l'assistance et à la voirie. D'autre part l'impôt paroissial a conservé sa personnalité et sa parfaite indépendance. Il est de tous les impôts le plus ancien et peut-être le plus juste, le seul, avec son dérivé le « Rât d'Occupants », qui fasse acception de la situation de fortune du contribuable.

Les dépenses et les recettes paroissiales ne font pas l'objet d'une comptabilité unique. La plupart d'entre elles prennent place dans le Budget de la Paroisse, mais les dépenses de Voirie et les ressources corrélatives forment les éléments d'une comptabilité à part, qui n'offre pas le véritable caractère d'un budget. Pour la clarté de l'exposition nous classerons en deux chapitres séparés l'étude

du Budget de la Paroisse, et celle des dépenses et des recettes de la Voirie.

La nature, et surtout l'importance des différentes branches de dépenses et de recettes varient nécessairement d'une paroisse à l'autre. L'administration de Saint-Hélier, plus complexe que celle d'aucune autre paroisse de l'île, comprend par là même tous les chefs de dépenses et toutes les sources de revenus, qui peuvent être impartis à une Paroisse de Jersey. C'est donc le Budget de Saint-Hélier que nous prendrons pour type, au cours de notre étude sur les finances paroissiales.

CHAPITRE PREMIER

LE BUDGET

D'après l'aperçu des dépenses et des recettes présumées pour l'exercice 1926-1927 le volume du budget de Saint-Héliér atteint environ 50.000 livres.

Les dépenses, qui figurent au budget, se groupent sous trois rubriques principales : service de la Dette paroissiale, dépenses d'édilité et « dépenses des Pauvres ».

Le montant de la dette en capital dépasse légèrement 8.000 livres. Cette dette se compose en majeure partie de rentes gagées sur les biens-fonds paroissiaux : les charges comportent le service des intérêts et d'amortissements partiels, effectués comme rembourse de rente. La Paroisse contracte ainsi vis-à-vis de ses prêteurs dans les mêmes formes et dans les mêmes conditions qu'un simple particulier. Pour le surplus, les engagements de la Paroisse comprennent quelques minimas redevances, théoriquement payables en nature, mais acquittées en fait en espèces. Saint-Héliér doit livrer chaque année un chapon et un couple de poulets. Cette obligation puise très probablement son origine dans l'achat d'une terre dépendante d'un Fief : vis-

à-vis du Seigneur, la Paroisse s'est substituée au tenancier ; elle verse ainsi 4 chelins pour le chapon et 7 chelins 6 pennys pour les deux poulets. Le total des versements : intérêts, remboursements de rentes, et redevances, n'atteint pas 1.000 livres ; la Dette paroissiale mérite donc une mention spéciale beaucoup plus en raison du pittoresque de certains de ses éléments que par l'importance réelle des charges qu'elle impose au Budget.

Les dépenses d'édilité sont extrêmement variées. Elles englobent les services d'utilité générale : conduites d'eau, égouts, éclairage, protection contre l'incendie... La Paroisse doit pourvoir à l'entretien des cimetières et de certains immeubles : la salle paroissiale, l'église... Les écoles, entretenues en France aux frais des communes, ne relèvent à Jersey, même à ce point de vue, que du Budget des Etats. A ces dépenses relativement importantes s'ajoutent de menus frais de personnel : salaires de l'architecte, du bedeau, des employés... Les frais d'établissement et de perception du Rât, environ 750 livres, forment une dernière catégorie. Toutes ces dépenses correspondent en grande partie à des besoins ordinaires ; mais certaines d'entre elles ont pour objet des travaux d'amélioration ou de renouvellement de matériel. Quel que soit leur caractère, elles sont en général couvertes par les seules ressources ordinaires. Les dépenses d'édilité se chiffrent à 28.000 livres ; elles atteignent à peu près les trois cinquièmes de l'effectif du Budget.

Le « Maintien des Pauvres » fut longtemps l'objet essentiel de l'activité paroissiale. Les services communaux, toujours modestes dans les paroisses rurales, restaient peu développés à Saint-Hélier, et l'Assistance demeurait « chose exclusivement paroissiale » soustraite à l'ingérence des Etats. Les progrès de l'urbanisme et la main mise de plus en plus manifeste des Etats sur les services d'Assistance ont relégué dans le Budget de Saint-Hélier la subsistance des pauvres à un rang plus effacé. Cependant les dépenses, qui la concernent, sont toujours les premières inscrites à l'Aperçu budgétaire, et représentent encore une somme de 20.000 livres, soit un peu plus des deux cinquièmes des dépenses portées au Budget. C'est la Commission d'Assistance paroissiale, qui dispose en toute indépendance des fonds qui lui sont alloués : cette Commission présidée par le Connétable, comprend le Recteur, deux procureurs du Bien public et huit membres de l'Assemblée des Principaux et Officiers de la Paroisse. Une partie des fonds est versée au Trésorier des Etats comme contingent de la Paroisse aux dépenses générales d'Assistance. Le reste des sommes demeure à la disposition de la Commission, qui joue dans la Paroisse un rôle assez analogue à celui du Bureau de Bienfaisance dans nos communes.

A ces trois groupes de dépenses s'ajoutent les subventions prélevées sur le Budget pour compléter les ressources de la Voirie.

*
* * *

Le Rât, du latin *pro rata* ou *ratio*, est par excellence l'impôt paroissial. A 1.000 ou 2.000 livres près, il représente l'unique ressource du budget. C'est un impôt de répartition, qui frappe le capital immobilier et mobilier des habitants de la Paroisse. A cet effet l'actif de chaque contribuable est évalué en quartiers, un quartier correspondant à 20 livres en capital. L'assiette de l'impôt est assujettie à des règles différentes, selon qu'il s'agit d'immeubles ou de meubles.

Le Rât frappe la propriété ou l'usufruit de tous les immeubles. La valeur vénale étant souvent difficile à connaître, la loi prévoit que l'impôt sera pratiquement calculé d'après la valeur locative, une livre de valeur locative équivalant forfaitairement à 20 livres en capital, et par suite à un quartier. D'autre part, le Rât ne vise pas seulement la situation de propriétaire ou d'usufruitier ; les bénéficiaires de rentes foncières ou d'hypothèques conventionnelles supportent une retenue de 5 % effectuée d'office par le débiteur. Cette mesure, qui tient compte dans l'établissement de l'impôt des charges qui grèvent la propriété foncière, doit être rapprochée d'une disposition analogue, introduite dans notre législation en 1917 : les intérêts des obligations hypothécaires, payés par le propriétaire, sont déduits de la valeur locative imposable.

Les exemptions accordées par la loi, concernent tout d'abord selon le principe général, les immeubles appartenant personnellement au Roi et les propriétés des divers Départements de Sa Majesté. Elles s'étendent en outre à un certain nombre d'édifices et de terrains, consacrés à un service public. Ces immeubles comprennent : les maisons et les terres Presbytérales ; les Cimetières ; les Eglises et les Chapelles de toutes les confessions, et même les bâtiments occupés par le ministre d'un culte quelconque et par sa famille ; les Ecoles publiques, et les Ecoles privées qui ne réclament pas à leurs élèves plus de 5 chelins par trimestre ; toutes les propriétés des Etats et des Paroisses affectées à l'usage public. Enfin « les Rentes appartenant à Sa Majesté, aux Charités et aux pauvres des Paroisses de l'île » jouissent d'une exonération totale de l'impôt.

En dehors de ces cas d'exemption, limitativement énumérés par la loi, et en toute hypothèse, la valeur locative, retenue pour le calcul de l'impôt est réduite de 30 % pour faire acception des frais de réparation, qui incombent au propriétaire ou à l'usufruitier. De plus, si l'immeuble n'a été ni loué ni occupé pendant une période d'une durée au moins égale à six mois, le contribuable obtiendra le « rembours de la moitié du Rât » ; il devra adresser au Connétable une demande par écrit et l'appuyer d'une déclaration sous serment, faite et signée devant l'un des Magistrats de la Cour Royale.

Le Rât est assis sur la déclaration produite par le contribuable. Cette déclaration a dû être remise obligatoirement au Connétable la Paroisse, pendant le mois de janvier qui a suivi la promulgation de la loi nouvelle, c'est-à-dire au début de 1927. Elle doit être renouvelée sous peine d'amende, chaque fois que le Connétable le requiert, et dans les quinze jours de sa requête. La déclaration, émanant du propriétaire ou de l'usufruitier, contient la liste des immeubles, leur contenance, et s'il y a lieu, le montant du loyer, le nom du locataire et les frais d'entretien qui lui sont imposés. Si le loyer vient à être augmenté en vertu d'un nouveau bail, le contribuable doit spontanément aviser par écrit le Connétable avant le 31 décembre.

Toutes les déclarations, conservées par le Connétable, constituent dans chaque Paroisse une sorte de matrice, indiquant les noms des propriétaires, l'étendue de leurs biens-fonds, et, le cas échéant, la valeur locative. C'est un système d'assiette moins complexe et plus souple que celui du cadastre (1) ; il permet de suivre beaucoup plus rigoureusement l'évolution de la matière imposable. Le travail des mutations est lui-même très simplifié. Dans le cas de vente, de succession ou de transfert quelconque d'immeubles, le vendeur ou le principal héritier remet au Connétable avant le 31 décembre un avis spécifiant la date du transfert, l'immeuble transféré,

1. Jersey ignore en effet l'institution du cadastre.

lé nom et l'adresse du nouveau propriétaire. Faute de s'acquitter de cette obligation, il serait tenu de payer l'impôt pour l'année suivante. Les indications contenues dans ces déclarations spéciales, permettent au Connétable de rectifier le contenu des déclarations antérieures et de remettre à jour les documents, qui servent de base au calcul de l'impôt.

Deux hypothèses se présenteront, qui compliqueront légèrement le mécanisme, dont nous venons d'exposer les grandes lignes. Certaines rentes, nous l'avons vu, sont exemptées de l'impôt. Les débiteurs n'ont donc plus la faculté d'opérer sur les arrérages qu'ils versent une réduction de 5 %, et cependant leur charge demeure la même. Ils doivent alors mentionner ces rentes dans leur déclaration, afin de les faire déduire de la valeur locative imposable. D'autre part, et en sens inverse, des rentes peuvent être constituées sur les immeubles qui bénéficient de l'exonération ; dans cette catégorie rentreront notamment les rentes foncières contractées par les Paroisses. Le débiteur, affranchi de toute déclaration pour ses immeubles, déclare seulement les arrérages, dont il est redevable, opère la déduction, et en verse aussitôt le montant entre les mains du Connétable.

Les différentes phases de l'assiette du Rât immobilier prennent pour point de départ les déclarations des contribuables. Ces déclarations ne peuvent énoncer des valeurs locatives que si le propriétaire ne

s'est pas réservé à lui-même la jouissance de ses immeubles. Elles doivent donc être souvent complétées, et dans tous les cas, toujours contrôlées. Le calcul des bases individuelles d'imposition incombe à des fonctionnaires spéciaux. L'Assemblée des Principaux et Officiers de chaque Paroisse nomme, pour une durée de trois ans, trois Experts, chargés d'évaluer définitivement les valeurs locatives. Par exception Saint-Héliér choisit six Experts : trois pour la Ville et trois pour les Vingtaines rurales. Les Experts doivent être « majeurs d'ans », jouir de tous leurs droits, et n'être pas, dans une même Paroisse, parents ou alliés en deçà du quatrième degré. Ils prêtent serment devant la Cour Royale, et touchent des honoraires, dont le maximum est fixé par la Loi.

Le Connétable transmet aux Experts, pendant le mois de février, les déclarations des propriétaires et des usufruitiers. Les Experts apprécient la valeur locative des immeubles loués, d'après le loyer réel. Ils procèdent pour les autres immeubles par les méthodes d'évaluation directe, qui leur paraissent les plus propres à faire ressortir la véritable valeur locative. La Loi a prévu le cas où un Expert aurait à statuer sur un immeuble appartenant à un très proche parent : ce sont alors les deux autres Experts, qui se prononcent, et, s'il y a désaccord, on prend la moyenne de leurs évaluations. Dans tous les autres cas, les Experts statuent en bloc. Leurs travaux prennent fin avant le 31 mars. La liasse des décla-

rations et le résultat des évaluations sont transmis au Connétable, qui est en mesure de calculer le nombre des quartiers, impartis à chaque contribuable.

Le Rât immobilier joue dans le système fiscal de Jersey le rôle de notre contribution foncière. Le Rât mobilier tient lieu d'impôt complémentaire, frappant toutes les autres branches de la fortune. S'il rappelle singulièrement par son objet notre contribution mobilière, il en diffère en principe dans ses modalités. Le Rât mobilier est directement assis sur le capital mobilier des redevables, au lieu d'être basé comme notre contribution mobilière sur le loyer de l'habitation. L'impôt n'est dû que par les habitants, nés dans l'île ou y résidant depuis six mois, par les Sociétés et les individus, qui y exercent une profession quelconque ou y possèdent un immeuble. L'actif imposable comprend tous les biens qui présentent le caractère de meubles : créances, fonds de commerce, argent liquide, meubles meublants... La Loi assujettit à un mode de paiement spécial les Obligations reconnues en Justice : comme les rentes et les Obligations hypothécaires, elles font l'objet d'une retenue de 5 % opérée par le débiteur.

Les exemptions sont très larges. Elles comprennent toutes les actions et obligations émises par les Sociétés, qui ont acquitté l'impôt sur leur propriété mobilière : cette mesure a pour effet de proscrire les doubles impositions. En outre « tous agents pla-

cés en dehors de l'île » échappent à l'impôt. Les valeurs mobilières sont donc toujours exonérées. La Loi accorde enfin le bénéfice de l'exemption à tout capital mobilier inférieur à 120 livres.

C'est au Comité de Taxation qu'il appartient de fixer le montant des éléments imposables. Ce Comité, présidé par le Connétable et composé de douze contribuables au Rât, dont six au moins sont Principaux de la Paroisse, est nommé pour trois ans par l'Assemblée paroissiale. Les membres du Comité prêtent serment devant la Cour Royale ; ils exercent leurs fonctions à titre gratuit et ils ne pourraient s'y soustraire sans encourir une amende, levée au bénéfice des Pauvres de la Paroisse. Par bien des côtés le Comité rappelle notre Commission des Répartiteurs. Il procède directement aux évaluations sans recevoir aucune déclaration des contribuables. Sans doute lui est-il difficile d'apprécier avec exactitude le capital mobilier ; il paraît très probable qu'il s'inspire des signes extérieurs, qui révèlent grossièrement le degré de richesse de chaque contribuable. Sur ce point notamment, malgré les apparences de la Loi, le Rât mobilier rejoint notre contribution mobilière : au lieu de retenir comme base de l'impôt le montant réel du loyer, la plupart des Répartiteurs de nos communes rurales procèdent en effet par voie d'estimation directe et par comparaison.

Les décisions, rendues par le Comité, ne sont pas sans appel. Tandis que le Comité dresse la liste des imposés et attribue à chacun d'entre eux un certain

nombre de quartiers, il accueille les doléances des contribuables et provoque parfois leurs explications. La liste, une fois dressée par le Comité, est publiée dans la Paroisse le dimanche suivant. Le Comité tient ensuite une nouvelle session, pendant laquelle il entend les personnes ou les Sociétés qui se prétendent « surchargées » ou portées à tort sur la liste, ou qui se plaignent au contraire d'y être omises. Afin de permettre aux contribuables de faire toujours valoir leurs réclamations, le Connétable doit aviser par lettre spéciale, huit jours avant cette session du Comité, toute personne ou toute Société, dont la cote a été augmentée d'une année à l'autre, ou qui se trouve inscrite sur la liste pour la première fois. Dans les huit jours de la tenue de la session, le Comité statue sur les réclamations, et le Connétable informe les réclamants de la suite qui a été donnée à leur requête.

Après cette dernière décision rendue par le Comité, le contribuable dispose encore d'un autre moyen pour faire triompher sa revendication. Il lui reste la ressource d'adresser au Connétable une déclaration de sa propriété mobilière, signée par lui, et « affirmée sous la foi du serment devant l'un des Magistrats de la Cour Royale ». Les énonciations, contenues dans cette déclaration, seront transcrites telles quelles sur la liste du Rât.

Le Comité de taxation est investi d'une attribution en matière d'immeubles. En l'absence de la déclaration du propriétaire ou de l'usufruitier, c'est lui qui

procède d'office à l'estimation de la valeur locative.

Les travaux des Experts et du Comité ont abouti, tant pour les immeubles que pour les meubles, à dégager le montant des bases individuelles d'imposition, en d'autres termes à fixer pour chaque contribuable le nombre de quartiers qui lui était reconnu. Le Comité de taxation dresse, avant le 1^{er} juin, une liste des contribuables de la Paroisse, classés par vingtaine et dans l'ordre alphabétique, chacun des noms portant au regard la cote foncière et la cote mobilière exprimées l'une et l'autre en quartiers. Cette liste sert de base pour la levée du Rât ; elle est publiée aux frais de la Paroisse, et quiconque en fait la demande en touche un exemplaire. Aucun secret n'entoure donc à Jersey les opérations de l'impôt direct, et le législateur s'est plu au contraire à leur donner la plus large publicité.

Il faut sans aucun doute chercher l'une des raisons de cette publicité dans ce fait que le Rât détermine le cens requis pour être électeur ou membre de l'Assemblée de Paroisse. Seuls, sont admis à nommer le Connétable les contribuables au Rât paroissial. Pour être d'office Principal de la Paroisse, il suffit d'être Sujet britannique, âgé de 20 ans, de jouir de ses droits et d'être porté sur la liste du Rât pour un nombre total de quartiers, variable selon l'importance de la Paroisse : le montant requis par la loi s'élève à 120 quartiers — environ 15.000 francs de revenu — pour Saint-Hélier, et s'abaisse à 50 quartiers — un peu plus de 6.000 francs — pour les

plus petites paroisses, Saint-Clément et Sainte-Marie. Les femmes non mariées sont admises, dans les mêmes conditions que les hommes à voter et à faire partie de l'Assemblée. L'intérêt qui s'attache, pour un habitant de la Paroisse, à figurer sur la liste du Rât est ainsi d'ordre électoral. Aussi les crédi-rentiers et les créanciers qui supportent l'impôt par le système de la retenue, et qui normalement ne seraient pas mentionnés sur la liste, ont-ils la faculté de s'y faire inscrire : à cet effet ils adressent au Connétable, dans le courant de janvier, une déclaration énonçant la quantité de rentes et d'obligations, dont ils sont créanciers, et le montant de celles dont ils sont débiteurs : la différence est portée sur la liste du Rât, le quartier équivalant à 20 livres de créance.

L'Assemblée fixe le taux du Rât ; elle connaît le chiffre total des quartiers de la Paroisse et le montant des besoins présumés de l'exercice ; par simple division elle calcule le taux de l'impôt. Le tarif est donc proportionnel et le taux est unique pour le Rât foncier et le Rât mobilier. Ce taux fut de 3 chelins par quartier dans la Paroisse de Saint-Hélier pour l'exercice 1926-1927, soit 15 % du revenu, en évaluant le revenu à 5 % du capital. Le tarif du Rât apparaît ainsi relativement élevé.

L'impôt est mis en recouvrement dans les deux mois qui suivent la décision de l'Assemblée. Les contribuables sont avisés par voie de publication. Les propriétaires et les usufruitiers, qui résident

dans une autre paroisse que celle de la situation de leur immeuble, reçoivent un avertissement spécial. Les Connétables perçoivent le Rât. Après le 1^{er} septembre ils poursuivent les retardataires en Justice.

A l'exception des poursuites intentées pour retard de paiement, le contentieux soumis aux tribunaux offre toujours un caractère répressif. Les contestations, qui naissent à l'occasion des opérations mêmes de l'assiette, sont en effet tranchées par les commissions, chargées de l'évaluation. Les amendes et les peines d'emprisonnement qui sanctionnent l'accomplissement des prescriptions de la Loi sont prononcées, selon le degré de gravité, par la Cour Royale ou la Cour pour la Répression des Moindres Délits. La Loi punit notamment avec sévérité les fausses déclarations.

Ainsi, le Rât paroissial est assis, taxé, et recouvré sans l'intervention d'aucun agent extérieur à la Paroisse. Sans doute les Etats ont-ils défini dans une Loi spéciale les principes qui régissent l'assiette et la perception de l'impôt, et les Paroisses sont-elles par la même obligées de se conformer à des règles identiques. Il n'en est pas moins vrai que le Rât est bien essentiellement « affaire de Paroisse ». Toutes les opérations, qui le concernent, se déroulent entre personnes, qui demeurent dans leur vie quotidienne en relations constantes les unes avec les autres. C'est le Connétable qui préside les travaux d'évaluation et qui perçoit l'impôt. C'est une Assemblée, formée des principaux imposés, qui

arrête le tarif. Ce sont des habitants, choisis dans la Paroisse, qui évaluent les biens des autres contribuables.

Considéré sous son aspect technique, le Rât paroissial rappelle beaucoup notre ancien système d'impôts directs, tel du moins qu'il avait été primitivement conçu par l'Assemblée Constituante : impôt foncier et mobilier, il frappe également dans l'île toutes les formes de la richesse. Et de même que la création d'un impôt des Patentes et d'un impôt sur les Portes et Fenêtres, vint rompre la symétrie de nos contributions, ainsi le Rât d'Occupants, institué au profit des Etats, apparaît un impôt de superposition, qui plus ou moins directement atteint une seconde fois la richesse mobilière. Mais cet impôt sur les loyers joue peut-être, dans l'ensemble des impôts directs, le rôle d'un impôt global sur la fortune, et ce rôle même justifierait son tarif progressif. Ainsi, sans assigner à chacun des impôts directs de Jersey un caractère trop rigoureux, il semble possible de les classer, à un point de vue théorique, en deux catégories : l'une recouvrée au bénéfice des Paroisses, comprend deux impôts à taux proportionnel, qui s'attaquent distinctement à la branche immobilière et à la branche mobilière de la richesse ; l'autre, établie pour le compte des Etats, ne renferme qu'un impôt, à taux progressif, dont le rôle est d'atteindre le contribuable dans l'ensemble de ses facultés, mais qui, pour des raisons d'ordre pratique n'est assis

que sur le loyer, jugé comme un indice suffisant de la fortune globale de chaque habitant.

Les recettes en atténuation de dépenses n'occupent dans la Paroisse qu'une place très modeste. Les droits d'inhumation, les ventes de sépultures, et une poussière de revenus minimes et très diverses procurent au Budget des ressources dont le produit oscille à Saint-Hélier entre 1.000 et 2.000 livres.

* * *

L'année financière débute le 1^{er} mai et se termine le 30 avril. L'Aperçu des dépenses et des recettes est préparé par le Connétable, et soumis par lui à l'agrément de l'Assemblée, dont le rôle principal est la taxation du Rât. Si en cours d'exercice les besoins se révèlent supérieurs aux prévisions, l'Assemblée se réunit et, sur la proposition du Connétable, vote la levée d'un nouveau Rât. L'exécution du Budget incombe au Connétable, qui cumule les fonctions d'ordonnateur et de comptable. Il ne conserve dans sa caisse qu'une faible partie des sommes qu'il reçoit et, de même que le Trésorier des Etats, il en verse la majeure partie en compte courant et en dépôt dans une des Banques de l'île.

Le Rât ne commençant d'être recouvré que dans le courant de juin, c'est-à-dire plus d'un mois après l'ouverture de l'année financière, la trésorerie des Paroisses pourrait éprouver de ce chef un certain embarras. En fait l'excédent budgétaire, qui apparaît

le 30 avril à l'expiration de l'exercice précédent est souvent considérable ; à Saint-Hélier il atteint actuellement 9.000 livres, presque le cinquième de l'ensemble des ressources du Budget. Cet excédent permet au Connétable de pourvoir aux premiers besoins ; s'il devenait insuffisant, il est probable que les Banques prêteraient aux Paroisses un concours analogue à celui qu'elles offriraient éventuellement aux Etats.

CHAPITRE II

LA VOIRIE

Les dépenses et les recettes de la Voirie ne forment pas, à proprement parler, les éléments d'un Budget : elles ne sont pas soumises à l'approbation préalable de l'Assemblée. Les travaux n'échappent pas sans doute au contrôle des autorités paroissiales ; ils sont même effectués sous leur propre direction. Mais les ressources, applicables à ces dépenses, ont été dans leur majeure partie fixées une fois pour toutes par la Loi. Dépenses et recettes, sans faire l'objet d'un Aperçu préalable, sont reprises dans un Compte général, porté en fin d'année à la connaissance de l'Assemblée.

Le Comité des Chemins exerce dans chaque Paroisse la surintendance de la Voirie. Présidé par le Connétable, il comprend le Recteur et trois Principaux nommés pour trois ans par l'Assemblée paroissiale. Les Centeniers et les Vingteniers ne sont pas admis durant leur gestion à en faire partie. Les membres du Comité prêtent serment devant la Cour Royale et se doivent acquitter gratuitement et ponctuellement des devoirs de leur charge, sous peine d'encourir une amende,

Le Comité possède des pouvoirs très étendus qui comportent dans certains cas le droit d'exproprier. Il peut décider un empiètement sur une propriété privée pour élargir les Chemins en quelques endroits. De même, si les matériaux nécessaires à la réparation des routes ne peuvent être fournis que par un particulier, le Comité est en droit d'exiger que ces matériaux lui soient livrés. Ces atteintes à la propriété sont obligatoirement compensées par une indemnité. Le règlement de cette indemnité intervient en principe à l'amiable entre le Comité et les intéressés. S'il y a désaccord entre les parties, la Cour Royale autorise le Vicomte à réunir six Experts d'une Paroisse voisine pour statuer sur le différend. Les propriétaires des terres limitrophes des Chemins sont tenus d'en recevoir les eaux, et de favoriser leur écoulement selon les instructions qui leur sont données.

C'est au Comité des chemins qu'il appartient de sauvegarder l'alignement des maisons sur la voie publique. Quiconque désire construire un bâtiment en bordure d'un chemin doit en avertir le Connétable huit jours avant le début des travaux ; le Comité se réunit et statue sur la demande en autorisation. Si, au mépris de ces Règlements, un immeuble empiétait sur un Chemin, le Connétable, après avoir pris l'avis du Comité, signifierait au propriétaire un ordre de démolition immédiate.

L'une des attributions de police les plus curieuses du Comité des Chemins a trait à la « visite du bran-

chage ». Dans la dernière semaine de juin, le Connétable avertit ses Paroissiens, qui occupent les maisons et les terres sur le bord des chemins, d'avoir immédiatement à couper le branchage, « de manière qu'il reste une hauteur de 12 pieds de Roi dans les Grandes Routes, et de 10 pieds de Roi dans les Chemins Vicinaux ». Au cours de la première quinzaine de juillet, le Connétable parcourt tous les Chemins de sa Paroisse, assisté des membres du Comité, des Centeniers et des Vingteniers dans leur propre Vingtaine. Un membre de la Commission tient une perche de la hauteur réglementaire. La « nuisance ou l'empêchement » dûment constaté provoque la levée d'une amende. Avant de l'infliger, le Connétable consulte le Comité et les Centeniers. Le Vingtenier recouvre l'amende, et somme le propriétaire de faire disparaître dans un délai de huit jours, le branchage incriminé, sous peine de poursuites devant la Cour Royale. Le produit des amendes couvre les frais d'un banquet, qui réunit tous les membres de la Commission. De temps à autre, la Cour Royale elle-même procède à la Visite du branchage ; c'est alors en principe le Vicomte qui tient la perche. Les amendes, prononcées par la Cour et théoriquement recouvrées au profit du Roi, reçoivent en fait la même destination.

En tout temps, le Connétable doit inspecter les Chemins, faire tailler le branchage et retirer les « empêchements », qui encombrant les Chemins. Il

lève les amendes et poursuit les réfractaires en Justice.

Les travaux de réfection et d'entretien de la voie publique relèvent des Inspecteurs des Chemins. L'Assemblée paroissiale choisit pour trois années deux Inspecteurs pour chaque Vingtaine. Comme les membres du Comité, ces Inspecteurs sont astreints à prêter serment devant la Cour Royale et à exercer leur fonctions à titre gratuit et sous peine d'amende. Les Inspecteurs surveillent le travail qui est directement effectué sous leurs yeux ; ils infligent des amendes à ceux qui contreviennent à leurs ordres. Le Comité contrôle la réparation des Chemins. Chaque année, dans le courant du mois de septembre, et plus souvent s'il est nécessaire, il visite les Chemins de la Paroisse, accompagné des Inspecteurs dans leurs Vingtaines respectives. Il indique alors « les endroits qu'il convient de réparer de quelle manière l'ouvrage sera conduit, les matériaux qui doivent être employés, et le temps convenable pour y travailler ». Les Inspecteurs prennent note de ces instructions, et veillent à leur rigoureuse exécution.

Dans chaque Paroisse, le Connétable tient un Livre spécial, où il enregistre toutes les décisions du Comité des Chemins.

* * *

En principe, la réparation et l'entretien des Chemins sont assurés par des prestations en nature,

imposées aux habitants de la Paroisse. L'importance des prestations, exigées de chacun des Paroissiens dépend de plusieurs éléments.

Les charges sont avant tout proportionnées en gros à l'étendue des exploitations. Les habitants, qui font « valoir plus de 80 vergées de terre », fournissent une charrette et deux chevaux pendant huit jours. Le nombre des jours de travail et l'importance du matériel à fournir diminuent progressivement au fur et à mesure que l'exploitation se restreint. Les exploitants d'une terre de moins de 12 vergées ne sont taxés que d'une charrette et d'un cheval et pour quatre jours seulement. Les terres de peu de valeur ne sont pas comptées pour leur superficie totale, mais pour une moindre contenance, estimée par le Comité des Chemins.

La loi n'a pas réservé aux seuls exploitants l'obligation de contribuer par des prestations en nature aux travaux de la Voirie. Les habitants, qui ne font valoir aucune terre, mais qui possèdent néanmoins une ou plusieurs charrettes, une ou plusieurs chevaux, doivent fournir pendant quatre jours le plus important de leurs attelages.

Toutes les personnes, qui contribuent au Râ, paroissial, sans exploiter une terre, ni faire usage de cheval ou de voiture, fournissent un homme pendant quatre jours. Cette disposition atteint notamment les propriétaires d'immeubles, qui ne résident pas dans la Paroisse. Le système des prestations en

vigueur à Jersey participe donc à la fois de notre taxe des prestations et de notre taxe Vicinale.

Dans certains autres cas, la contribution est toujours payable en espèces. Les personnes qui, sans avoir de voitures, possèdent plusieurs chevaux, ou celles, qui disposent de plus de chevaux qu'il ne faut pour atteler leur voiture, acquittent pour quatre jours un impôt de 2 chelins 6 pennys par cheval ou cheval en sus, et par jour. D'autre part, tout habitant, qui occupe au mois de janvier une maison, dont la valeur locative atteint ou dépasse 20 livres, qui ne contribue pas au Rât paroissial et qui n'est pas soumis à l'obligation de fournir une charrette, paie comme contribution 6 pennys par livre de son loyer.

Sont exemptés des Prestations : toutes les troupes de la garnison ; les Jurés-Justiciers ; les Connétables et les autres membres du Comité des Chemins ; enfin les Inspecteurs se libèrent de l'impôt par la surveillance même qu'ils exercent sur les travaux de réparation.

Quiconque possède au mois de janvier de chaque année un cheval ou un autre animal de trait, doit en faire aussitôt la déclaration au Connétable de sa Paroisse. Les habitants sont informés par la publication ou par l'avertissement des Inspecteurs, de l'époque et de la nature des travaux, et des conditions matérielles de leur exécution. Chacune des charrettes sera conduite par une personne susceptible d'aider au travail. Les Inspecteurs établissent

une liste des habitants de leur Vingtaine sujets aux Prestations. Cette liste porte le nom des personnes, leur contribution au Rât, l'étendue de leur exploitation, le nombre de leurs attelages, la quantité des jours dus à la réparation des Chemins, et celle des jours effectivement remplis, la liste dressée par les Inspecteurs mentionne enfin les « défauts », c'est-à-dire le prix de remplacement des prestations en nature, qui ont été acquittées en espèces.

L'institution des Prestations a subi à Jersey la même évolution qu'en France. De plus en plus, dans l'intérêt du rendement du travail, l'Administration cherche à faire payer en espèces l'impôt payable en principe en nature. L'Assemblée paroissiale, spécialement convoquée dans la première quinzaine de janvier, décide du mode de paiement. Il semble bien, d'après les termes mêmes de la Loi, que les paiements mixtes ne soient pas admis et que la conversion s'opère en bloc pour toute la Paroisse. La somme prélevée sur chaque contribuable, sous le nom de « défaut », est précisément égale à la somme, que ce contribuable aurait eu à payer, si, astreint à prêter sa charrette et ses chevaux il avait « fait défaut » à ses obligations. L'ensemble des « défauts » constitue le « Rât des Chemins ». Dans la Paroisse de Saint-Hélier les prestations ne sont plus payées que sous cette forme,

Le tarif des défauts est fixé par la Loi uniformément pour toutes les Paroisses. Les taux sont établis, par journée de travail, à 22 chelins 6 pennys

pour une charrette à deux chevaux, à 15 chelins pour une charrette à un cheval, et à 5 chelins pour un homme. Les exploitants d'une terre de 80 vergées ont donc à payer annuellement une contribution de 9 livres. Les défauts et les amendes de Voirie sont recouvrés par les Vingteniers, et versés par eux au Connétable. En rémunération de ces services, les Vingteniers touchent une remise de un penny par chelin.

Les Prestations en nature ou le produit du Rât des Chemins ne peuvent suffire à couvrir toutes les dépenses de la Voirie. Aux Revenus du Rât des Chemins s'ajoutent d'autres ressources, de nature et d'importance diverses.

Le Connétable perçoit le prix des Licences de Port d'arme et des permis de conduire des chauffeurs d'automobile. Il recouvre aussi les Contributions des Vélocipèdes : tout propriétaire d'un vélocipède doit en faire chaque année au mois de janvier la déclaration et acquitter une taxe de deux chelins entre les mains du Connétable.

Le Trésorier des Etats remet au Connétable le montant de la subvention, votée par les Etats et fixée par le Comité de Surveillance des Grandes Routes, après entente avec les Connétables des Paroisses. Cette subvention, à laquelle nous avons fait allusion au cours d'un chapitre précédent, doit en principe couvrir les frais d'entretien et de réparation des Grandes Routes, laissant à la charge des autres ressources de Voirie les dépenses des Che-

mins Vicinaux. La subvention, ainsi versée par les Etats à la Paroisse de Saint-Héliér, atteint environ 12.000 livres.

Le total de ces ressources serait encore insuffisant pour parfaire l'équilibre du compte de la Voirie. Le Budget de la Paroisse vote une subvention annuelle, variable d'après le déficit prévu. Si un excédent de dépenses apparaissait en cours d'année, une subvention nouvelle serait votée par l'Assemblée.

* * *

La plupart des Recettes sont appliquées directement par le Comité des Chemins à l'achat des matériaux, aux charriages et aux gages du personnel employé. Ces revenus sont tous affectés à un emploi bien déterminé, et cet emploi, suivi dans une série de petits comptes particuliers, laisse apparaître un solde tantôt débiteur, tantôt créditeur, qui se fond dans l'ensemble des dépenses ou des recettes du Compte général. Une autre fraction des ressources de Voirie est consacrée au paiement des indemnités allouées aux propriétaires lésés dans leurs droits, aux remises accordées aux Vingteniers sur le montant du Rât des Chemins. Le Connétable justifie devant l'Assemblée paroissiale, chaque année avant le 1^{er} juillet, l'application qui a été faite de toutes ces sommes.

Le reste des revenus de la Voirie, à Saint-Héliér 1.500 livres seulement, est distribué aux Inspecteurs

pour subvenir aux frais ordinaires de réparation et d'entretien. Les Inspecteurs touchent ces allocations chaque année au mois de janvier, mais ils doivent rendre compte de leur emploi, d'abord au Comité des Chemins, ensuite à l'Assemblée paroissiale, et. lorsque l'Assemblée a statué, les comptes des Inspecteurs sont produits à la Cour, lors de la Visite Royale des Chemins.

L'importance des frais de Voirie à Jersey mérite d'être soulignée. Elle est due au parfait entretien de tous les Chemins, et à la longueur du réseau routier, qui couvre une très notable proportion de la surface totale de l'île.

CONCLUSION

Le tableau d'ensemble, que nous avons dressé, ne saurait prétendre à donner une idée très complète et très approfondie d'une législation, si différente par endroits de celle que nous connaissons en France. Du moins cette étude, si limitée fût-elle dans sa portée, aura-t-elle révélé le caractère original des institutions financières de Jersey.

Cette originalité dérive principalement de l'autonomie très large, dont jouissent dans la plupart des domaines les îles anglo-normandes. Jersey vit d'une existence propre, sans faire partie intégrante d'un grand pays. L'isolement relatif, dans lequel se déroule sa vie politique, préserve ses institutions des influences extérieures, et assure leur parfaite adaptation aux goûts et aux mœurs de ses habitants. Les fonctionnaires eux-mêmes se recrutent dans l'île : à l'exception du Lieutenant-Gouverneur, qui représente le Roi, ils sont tous choisis, qu'ils soient nommés ou qu'ils soient élus, parmi ceux, dont ils devront gérer les intérêts.

L'aménagement des Budgets, l'importance relative des diverses dépenses, la nature des recettes et leur

mode de régie et de recouvrement révèlent l'influence du tempérament local sur le régime financier. Cet ensemble de règles ne procède pas de principes formulés au préalable et rigoureusement appliqués : il est l'œuvre de l'expérience et porte la marque des réformes un peu disparates, qu'il a subies au hasard de l'évolution des besoins. L'organisation financière présente avant tout un caractère pratique et simple, sans grand souci de symétrie et d'harmonie. Les besoins les plus urgents ont été primitivement satisfaits à l'aide de ressources spécialement créées pour y faire face. Ce n'est que peu à peu, au fur et à mesure que ces besoins devenaient plus complexes et plus nombreux, que l'édifice financier, décousu et fragmenté, a revêtu un caractère de plus en plus prononcé d'unité et d'ensemble.

Les impôts eux-mêmes ne se rattachent pas à un système bien coordonné. Etablis pour un objet précis, ils demeurent souvent en liaison étroite avec les dépenses, auxquelles ils doivent pourvoir. Leur assiette et leur perception sont confiées à des agents, qui relèvent d'administrations différentes. Ce système fiscal manque de cohésion ; on y chercherait vainement le souci d'une juste répartition de l'ensemble des charges entre les contribuables. Sans doute ce souci s'impose moins à l'esprit du législateur à Jersey que dans un autre pays : l'absence à peu près complète de toute industrie et la rareté des grands domaines fonciers concourent à

maintenir dans le pays une aisance moyenne, qui rend moins urgente la recherche d'une péréquation de l'impôt. Néanmoins la faveur dont bénéficient certaines catégories de richesses, si fortement taxées dans les Etats voisins, peut apparaître singulière. On a vu, depuis la guerre, des capitalistes anglais fuir devant les tarifs élevés de l'incometax, de la super-tax et des droits de mutation, et venir abriter à Jersey leurs revenus et leurs capitaux.

Si le régime financier emprunte aux origines coutumières de sa formation un caractère un peu archaïque, il engendre une prospérité financière, qui témoigne d'un équilibre largement assuré entre les ressources et les besoins. La suzeraineté anglaise qui tempère l'autonomie octroyée à l'île n'est pas étrangère à cette aisance. Elle dispense Jersey du souci de sa sécurité extérieure, par là même les Finances de l'île n'ont pas eu, du moins jusqu'alors, à supporter les dépenses militaires et les charges d'emprunt, qui ont hypertrophié au cours de ces dernières années les Budgets de tous les Etats. Et, par les liens économiques, qu'elle établit entre l'île et la mère-patrie, la protection politique de l'Angleterre participe grandement à la mise en valeur du pays.

Les traits qui caractérisent les Finances de Jersey, sont-ils destinés à se perpétuer longtemps ? Il semble que nous assistions, au cours des années actuelles, à une évolution qui se poursuit suivant

un rythme accéléré. L'étude que nous avons entreprise, n'a pu que la saisir sur le vif au cours de sa phase présente, et beaucoup des institutions, dont nous avons souligné au passage l'originalité et le pittoresque, appartiendront bientôt peut-être au passé.

Le goût du traditionnalisme n'exclut pas en effet la recherche du progrès. L'aménagement des Ecoles et du Collège Victoria, l'organisation de l'Assistance, l'entretien de la Voirie, l'installation des Téléphones révèlent un souci très visible de perfectionnement et de modernisation. Les tendances nouvelles, qui se font jour, se résument dans une idée générale de centralisation.

Le mouvement centralisateur tend tout d'abord, au sein des Etats et au sein de chaque Paroisse, à unifier les divers services : il s'affirme par la recherche de l'unité budgétaire ; sur ce point toutefois l'évolution semble bien parvenir à son terme. D'autre part la tendance à la centralisation se manifeste par une dépossession des Paroisses au profit des Etats : elle est surtout visible à Jersey pour les services d'Assistance, qui conservent encore un caractère mixte, mais qui seront sans doute absorbés complètement par la compétence élargie des Etats. A Guernesey, l'île sœur, l'évolution a été plus rapide : la police, aussi bien dans les campagnes qu'à Saint-Pierre-Port, et la Voirie échappent désormais aux Paroisses. Ces réformes ont pour objet de confier la gestion des services d'intérêt général à

des professionnels plus compétents que les élus des Paroisses, mais elles ôtent progressivement à l'administration des îles le caractère un peu « familial » et spontané, où elle puisait ses traits originaux.

Le système fiscal, de plus en plus dégagé des affectations de recettes, qui assignaient à chaque impôt un objet déterminé, tend aussi à se modeler sur les systèmes d'impôts en vigueur dans les autres Etats. Cette tendance ne s'affirme encore que très timidement à Jersey, où le Rât paroissial demeure la pièce maîtresse de la fiscalité, mais à Guernesey elle s'est depuis quelque temps nettement manifestée. Le Rât d'occupants est devenu l'impôt de la Paroisse, et l'income-tax, à la mode anglaise, figure parmi les ressources des Etats. (1)

La structure du Budget des Etats de Jersey et celle des Budgets des paroisses sont donc appelées à se transformer au cours des prochaines années. Les charges sont elles-même sujettes à s'accroître. Les avantages, que l'île retirait gratuitement de la suzeraineté anglaise, seront compensées par un versement au Budget de la Grande-Bretagne. Nous avons fait allusion dans notre introduction aux discussions très vives qu'a soulevées ce problème : Il ne paraît pas douteux que l'issue de ce débat n'entraîne le paiement d'une contribution, qui rendra nécessaire

1. L'île de Sercq, à l'inverse de ses voisines, ne connaît aucun impôt. Gouvernée par un Seigneur, les habitants n'acquittent que les redevances féodales définies dans la carte octroyée au Seigneur de Sercq par la Reine Elisabeth.

l'émission d'un très gros emprunt. D'autre part, des travaux considérables seront prochainement entrepris dans le port de Saint-Hélier. La création de nouvelles ressources fiscales est donc inévitable à très bref délai.

On ne peut ainsi prévoir qu'avec prudence la situation future des Finances de l'île. Cependant les éléments de leur prospérité présente laissent entrevoir que les difficultés attendues pourront être assez aisément surmontées. Sans doute, les tarifs des impôts sont relativement élevés et ne se prêteraient pas à une augmentation, qui nuirait au rendement des droits. Mais il reste aux Etats la ressource d'étendre et de diversifier le système fiscal, qui demeure encore très étroitement limité à certaines branches de recettes. D'autre part, la Dette publique est en voie d'amortissement rapide, et sa décroissance actuelle permettra au budget de supporter plus facilement les nouvelles charges d'emprunt qui lui incomberont.

Vu : le Président de la thèse,
M. ALLIX.

Vu : Le Doyen,
BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

Escard. — Un pays d'Etats de langue française à la fin du
xix^e siècle. Jersey et ses institutions.

Le Quesne. — Constitutional history of Jersey.

Havet. — Les Cours Royales des Iles Normandes.

Projets de Budget des Etats (Exercices 1926-1927 et 1927-1928).

*Liste du Rât de la Paroisse de Saint-Hélier et Aperçu général
du Budget pour l'exercice 1926-1927.*

Recueils législatifs.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.	5

PREMIÈRE PARTIE

LES FINANCES DES ETATS.

CHAPITRE PREMIER. — Le Budget Général.	24
CHAPITRE II. — Les Budgets Annexes.	63
CHAPITRE III. — Les Comptes Spéciaux.	68
CHAPITRE IV. — La Procédure Budgétaire.	71
CHAPITRE V. — La Trésorerie.	82

DEUXIÈME PARTIE

LES FINANCES DES PAROISSES.

CHAPITRE PREMIER. — Le Budget.	89
CHAPITRE II. — La Voirie.	106
CONCLUSION.	116

